

مركز البحوث والدراسات الإدارية

المحاسبة الحكوميّة الفعّالة

تأليف

أ. بريمكاند

ترجمة

أ. حسن بن عبدالرحمن باحص

مراجعة

د. أحمد أبو مندور إبراهيم و أ. بابكر الأمير بابكر

١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م



مركز البحوث والدراسات الإدارية

بسم الله الرحمن الرحيم

المحاسبة الحكوميّة الفعّالة

تأليف

أ. بريمكاند

ترجمة

أ. حسن بن عبدالرحمن باحص

مراجعة

د. أحمد أبو مندور إبراهيم و أ. بابكر الأمير بابكر

١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م

بطاقة الفهرسة

ⓒ معهد الإدارة العامة ،

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر .

بريمكاند ، أ

المحاسبة الحكومية الفعالة / ترجمة حسن بن عبدالرحمن باحص - الرياض .

٢٨٠ ص ؛ ١٦٫٥ × ٢٣٫٥ سم .

ردمك : ٣-٠٥٦-١٤-٩٩٦٠

١ - المحاسبة الحكومية أ - باحص ، حسن عبدالرحمن (مترجم) ب - العنوان

ديوى : ٦٥٧٫٨٣٥ ١٩/٤٠٥٧

رقم الإيداع : ١٩/٤٠٥٧

ردمك : ٣-٠٥٦-١٤-٩٩٦٠

هذه ترجمة لكتاب :

Effective Government Accounting

A. Premchand
International Monetary Fund

Washington, D. C.
1995

قائمة المحتويـــــات

الموضـــــــــوع	الصفحـة

الموضـــــوع	الصفحة

الموضـــــوع	الصفحة
- ملاءمة الممارسات التجارية	١٢٩
- نفقات رأس المال	١٣٤
- حسابات المساعدات الأجنبية	١٣٧
- الجوانب المحاسبية للخصخصة	١٤٤
- المؤشرات المحاسبية ومقاييس الأداء	١٤٦
- مواضيع أخرى	١٤٨
- لمعايير المحاسبية	١٥١
- الفصل الرابع : إدارة الدين	١٥٩
- الدائنون	١٦١
- الديون الممولة الأخرى	١٦٦
- الالتزامات المحتملة (الطارئة)	١٦٧
- الالتزامات غير الممولة	١٦٩
- الضمانات القانونية	١٧٠
- الالتزامات الناتجة عن التغيرات التشريعية	١٧٠
- الالتزامات المخفية (غير الظاهرة)	١٧١
- إنهاء العقود	١٧٢
- الالتزامات البيئية	١٧٢
- الالتزامات الناتجة عن فشل السوق	١٧٣
- إدارة الدين	١٧٥

الموضـــــــوع	الصفحة

الموضــــــــوع	الصفحة

الموضــــــوع	الصفحة

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

مقدمة

Introduction

هذه الدراسة هى محاولة لوصف دور المحاسبة فى الإدارة المالية للدول ، والمقدمة المنطقية لذلك هى أن المحاسبة تلعب دوراً هاماً فى صياغة وتنفيذ السياسات المالية ، وهى فى الواقع تمثل مكانة هامة فى الحكومات المعاصرة . ولإدراك أهميتها لابد من إيضاح طبيعتها ومهامها وتطورها .

تطور المحاسبة Evolution :

لقد تطورت المحاسبة على مر السنين بأشكال متنوعة وفى بيئات مختلفة . ورغم أننا نبذل جهداً كبيراً لمعرفة تاريخ هذا التصور ، إلا أننا سنضع أيدينا على خمس من المراحل المتعلقة بتطور المحاسبة ومجالات تطبيقها وفى تسلسل منطقى ، وذلك أن كل مرحلة من هذه المراحل الخمس قد انعكست على مضمون ومحتوى المحاسبة الحكومية .

ففى المرحلة الأولى وُجِدت المراجع الأولى للمحاسبة للمجتمعات الغربية ، فى تطبيقات الممالك ، فى كل من الصين والهند ، وفى تطبيقات الحكومة فى كل من أثينا والمجتمعات الشرقية فى فترة ماقبل المسيح . وهذه التطورات المعاصرة (تزيد أو تنقص بدرجة) قد ركزت على تسجيل العمليات المالية وطورت أنظمة إعداد التقارير وأنظمة التفتيش (كسمات ملازمة) بهدف التأكد من وضع الموارد المالية للمملكة . ففى الصين مثلاً ، استمع الامبراطور بنفسه إلى تقارير قدمها المسئولون حول التغيرات السكانية فى مناطق مختلفة والتغيرات فى الأرض المزروعة وسجلات العمليات المالية الخاصة باستلام وصرف النقود والحبوب ، وإعادة الأمور مرة أخرى . واستخدم هذا النظام لتحديد ما إذا كانت السجلات قد عكست بصدق الوضع الحقيقى للسكان والممتلكات ، وذلك لحماية ممتلكات المملكة من التلاعب الداخلى . وقد كتب كوتيليا Kautilya (رئيس وزراء مملكة فى الهند) قبل أكثر من ألفى عام ، أن الملك يجب أن يراقب العمل اليومى لرؤساء الإدارات (مع التشديد على ذلك) ؛ لأن الرجال بطبعهم متقلبون وهم يتغيرون (مثل الخيول) بعد تعيينهم . لذا يجب على الملك أن يكون ملماً بكل التفاصيل التى يكون مسئولاً عنها الموظف ، وطبيعة العمل ، ومكان العمل ، والوقت الذى يستغرقه ، والعمل

الفعلى المراد إنجازه ، والنفقات والأرباح . استمرت الوظيفة الرئيسية للمحاسبة (باعتبارها سجل الموارد المالية للملك) لعدة قرون بصورة أقل من الناحية النظرية وبصورة أكبر من الناحية العملية وتطورت بسبب الحاجة للتغيير .

تعكس المرحلة الثانية محاولة منظمة لتنسيق النظام . وعلى الرغم من أن مسك الدفاتر بطريقة القيد المزدوج تطور خلال (٥٠٠) عام تقريبًا مضت ، إلا أنه كان له تأثير ضئيل على المحاسبة فى القطاع الحكومى ، التى بقيت فيه عملية مسك الدفاتر خالية من النظرية أو المنهج . وقد قام بهذه المحاولة العاملون فى القضاء الألمانى الذين هيمنوا على الفكر فيما يتعلق بالموارد المالية للمملكة ، وذلك منذ أواسط القرن السادس عشر حتى نهاية القرن الثامن عشر . وبدأت هذه الأساليب على أنها تقوى من مركز الحاكم ، وساهمت فى محاولات تنظيم الروتين الإدارى للإدارات المالية . وكانت النتيجة الحتمية لجهودهم هى توسيع مركزية الإدارة المالية ، والتحقق منها كوسائل رئيسية للرقابة ، وقد أصبحت هذه السمات فيما بعد القضية الرئيسية بين الملكية والشعب الذى يقوم بالدفع .

أما المرحلة الثالثة والمتمثلة فى القرن التاسع عشر وعندما أصبح للجمهور سيطرة أكبر على الثروة ومارسوها من خلال التقاليد البرلمانية الراسخة ، زادت أيضًا مهام المحاسبة . وفى هذه (المرحلة الثالثة) ، ومع استمرار الفكرة الرئيسية القديمة لتقديم المعلومات عن الموارد المالية الحكومية فقد كان الحكم مختلفًا يعكس الانتقال من الملكية إلى ممثلى الشعب . كما حددت القوانين الواجبات الخاصة بالملك والسلطة التشريعية والجهات المركزية المسئولة بصورة رئيسية عن المهام اليومية للإدارة وجهات الصرف . واستمر سريان هذا النوع من القانون فى العديد من الدول الصناعية والنامية ، وبعض التشريعات الأخيرة التى طبقت فى عدد من الدول ، التى لها أصولها فى القوانين التى طبقت فى القرن التاسع عشر . ومع انتشار التوسع الاستعمارى امتدت ممارسات الحكومات القوية (المستعمرة) إلى المستعمرات . وهكذا فقد انتشرت ممارسات بريطانيا العظمى إلى مستعمراتها فى آسيا والمناطق الأخرى من العالم ، كما امتدت التطبيقات الفرنسية والأوربية الأخرى إلى المستعمرات الخاصة بها . ومن الناحية العملية أصبح للدول المجاورة أيضًا أنظمة مختلفة عكست أصولها وأنظمتها الاستعمارية المختلفة .

أما فى المرحلة الرابعة فقد بدأت المحاسبة تعكس التغيرات فى طبيعة النظام الاقتصادى والنطاق الموسع والطبيعة المنوعة والمعقدة للمهام التى تقوم بها الحكومات . وقد تسبب دخول التخطيط المركزى فى الاتحاد السوفيتى فى تغيير المهام الحكومية كما نتج عنه تغييرٌ فى أنظمتها المحاسبية . وعلى الرغم من أن الحكومات تولت من الناحية التقليدية استثمارات ضخمة فى الأشغال العامة ، وفى إنشاء شبكات السكك الحديدية ، وشبكات النقل وأشغال (مصالح) المياه ، على الرغم من هذا فقد حظى دورها (كجهات مستثمرة) بزيادة حقيقية فى إطار التخطيط الاقتصادى المركزى . وبينما أصبحت المحاسبة الحكومية ثانوية إلى حد ما فى الخطة الشاملة ، حيث زاد الاعتماد على الأنظمة الإحصائية ، فقد توسع نطاق أنظمة المحاسبة للتعامل مع الأصول والالتزامات فى مجال العمليات المالية شبه التجارية للحكومات . وكان على النظام المحاسبى أن يتماشى مع تكاليف الإنتاج وتقييم الاستثمارات ومجموعة من الأنشطة المتعلقة بذلك .

ومن هذا المنطلق فإن الانتقال إلى المرحلة الخامسة أو المرحلة الحالية قد جاء طبيعيًا (استجابة لتلك المتغيرات) ، ومع زيادة نطاق الأعمال الحكومية فقد اكتسبت الموازنات شهرة ودوراً مستحقًا كأدوات للسياسة العامة . وكان من المتوقع أن يُقوِّى التخطيط الاقتصادى دور الدولة كمنتج ، بينما أصبحت الموازنات هى الأدوات الرئيسية للتوزيع والاستقرار ، وفى ظل هذه الوظائف والتداخل المتنامى بين الحكومة والمجتمع . وإذا ماقُدر للموازنات أن يكون لها دور ناجح كأدوات للسياسة والإدارة الاقتصادية فلابد للمحاسبة من دور هام وكبير ، ونظراً لأن السياسات المالية أصبحت أكثر حرصًا فى السعى للاستقرار الاقتصادى ، فقد أصبحت المحاسبة أكثر أهمية كنظام لتوفير البيانات وقياس الإيرادات والنفقات ومحتوياتها كنظام وكما عرفه قاموس أكسفورد المختصر للغة الإنجليزية ص ٢١١٥ ، (كمجموعة من الأشياء المتشابهة ارتبطت أو اشتركت أو تداخلت لتشكيل وحدة معقدة مكونة كلها من أجزاء مرتبة حسب نظام أو خطة معينة) فإن المحاسبة قد أصبحت تعنى تمييز واختيار وتحليل وقياس وتقدير ومعالجة وتبليغ المعلومات الخاصة بالإيرادات والنفقات والأصول والالتزامات والتكاليف والفوائد وكل الجوانب الأخرى التى تشكل بصورة مشروعة جزءًا من الإدارة المالية . وتقوم المحاسبة الآن بدور الوصيف أو الخادم للسياسة المالية .

وعلى الرغم من وجود المحاسبة الحكومية منذ زمن بعيد ، إلا أنها قد عانت من الإهمال إلى حد ما من جانب المحاسبين والحكومة على حد سواء . ولمدة طويلة شُغِلَ المحاسبون أنفسهم بما إذا كانت المحاسبة فى الوحدات الحكومية تختلف عن الأنظمة المحاسبية فى الوحدات الأخرى أم لا . وإذا كان هذا الاختلاف موجوداً ، فإلى أى درجة . والفكرة العامة هى أن حسابات أى منشأة ينبغى أن تقدم تقارير تفى باحتياجات ثلاث مجموعات مختلفة .

الأمر الذى ينطبق على التنظيمات الحكومية . وهكذا فإن كل الحسابات يجب أن تتوافق مع الشروط القانونية المصاحبة التى تحدد محتوى التقارير ، ونوع المعلومات المطلوبة . ويجب أن تفى هذه التقارير أيضاً بمتطلبات الإدارة ، وهكذا يجب الاعتراف بحاجات المجموعات خارج إدارة المنشأة فيما يتعلق بتقييم الأداء . وفى داخل المنشآت تحتاج الإدارة أيضاً إلى معلومات منتظمة لأداء مهامها بكفاءة وفعالية .

ومن المعلوم أن هذه المبادئ العامة يمكن تطبيقها على الوحدات الحكومية بشكل مختلف . فاللوائح والقوانين تلعب دوراً أكبر من المبادئ فى المحاسبة الحكومية ، مما يعكس بدوره فصلَ مهام الإدارة المالية بين السلطات التشريعية والتنفيذية للحكم . وقد يكون هناك أيضاً اختلافات جوهرية فى هيكلة الموارد بين المنشآت التجارية والحكومية . فمصطلح الأموال "Funds" يعنى الموارد وفى معنى آخر يمثل وحدة محاسبية . وهذا الجانب له أهمية كبيرة من وجهة نظر الرقابة المالية . ففى الحكومة يوجد أكثر من مال : المال العام ، الأموال المخصصة ، أموال خدمة الدين ، أموال الوكالة ، أموال الأمانة ، الأموال الخاصة بالمرافق ، أموال للمساعدات الأجنبية ، وأموال للمشروعات الرأسمالية وغيرها . وبالمثل فقد اضطرت الحكومات إلى مسك حسابات الميزانية ، بحيث تعكس بيانات المخصصات والاستلامات والارتباطات والمدفوعات والأرصدة غير المرتبط عليها . وتعكس هذه الحسابات تركيبة الميزانية ويقصد بها توفير متابعة مستمرة للأحداث عندما تتم . وبصفة عامة فإن الحكومات لم تكن مضطرة فى الماضى للاحتفاظ بحسابات ممتلكات خاصة بالأصول والالتزامات والدخل والإنفاق وصافى الثروة .

فى كل هذه المجالات كان للتطورات تأثير كبير على مر السنين على سير الإدارة المالية واتجاهها العام وعلى المحاسبة الحكومية كذلك . حيث إن نطاق المهام التى قامت بها الحكومات خاصة فى قطاع التنمية والقطاع الاجتماعى وقطاع الأعمال قد زاد حجمه بسرعة . ونظرًا لأن القوانين لم تكن تتوقع هذه التطورات ، فقد أصبحت القوانين نفسها قديمة وعديمة الفائدة . إضافة إلى أن المحاسبة الحكومية قد تأثرت بصورة كبيرة جدًا بالتغيرات فى التقنية . والأهم هو أن المهام المتغيرة لإدارة الاقتصاد الكلى قد أوجدت طلبات جديدة ، إضافة لاحتياجات الإدارة التقليدية الخاصة بنظام المحاسبة . ويجب أن تعكس أنظمة المحاسبة الحكومية الآن الأنماط المتغيرة لإدارة الإنفاق العام .

التغيرات الحديثة Recent Changes :

نتج عن الضغط المالى الذى حدث فى أنحاء العالم خلال العقد والنصف الماضيين وعى أكبر بالحاجة لعمل الكثير وبموارد أقل (محدودة) . وهذا بدوره أدى إلى بذل جهود كبيرة وُجِّهت نحو :

١ - التوسع فى مجال تقنيات المراقبة .

٢ - تطوير الأسلوب الإدارى الشامل الذى يتم فيه تشغيل الضوابط .

٣ - تحقيق تغيرات وتحسينات مؤسسية ملائمة . أوضح البحث الذى أُجْرِىَ خلال الفترة أن نجاح الرقابة أقل اعتمادًا على عامل الإدارة من طرق الرقابة المستخدمة والثقافة الإدارية أو المشتركة التى يعملون داخلها . وقد أدت معرفة هذا العامل والمشكلات المالية الحادة إلى تطورات مصاحبة فى المجالات الثلاثة أعلاه .

وقد أُدْخِلَ هنا وصفٌ قصير لهذه التطورات بما فى ذلك خصائصها وحدودها والقضايا ذات العلاقة . ولابد من الأخذ فى الحسبان ثلاثة اعتبارات أولية :

أولاً : أن إطار الرقابة على الإنفاق سواء تم بواسطة الجهاز التنفيذى أو بواسطة السلطة التشريعية أو جهات التدقيق المستقلة ، له أربعة عناصر أساسية هى : أدوات الرقابة ورقابة العمليات (تشمل السماح بصرف جزء من الأموال

والملاحظة ومراقبة العقد والرقابة على المدفوعات) والرقابة عن طريق القوانين (وتشمل تحديد ومراقبة معايير المحاسبة) والرقابة على الكفاءة (تشمل التقييم السابق من قبل وكالات التدقيق متى ماكان ملائماً) . ومن هذه العناصر نجد أن التطورات فى ضوابط العملية قد نوقشت هنا بالتفصيل . (الجوانب التنظيمية نوقشت فى الفصل الثالث) .

ثانياً : هناك هدف رئيسى للرقابة وهو التوفيق بين الاحتياجات المتشعبة للمخططين على مستوى الاقتصاد الكلى وبين تلك الخاصة بمدير البرنامج فى دوائر أو جهات الصرف . وبحكم العرف ونتيجة لأهمية الأهداف الاقتصادية الكلية ، فكثيراً ماتتم حاجات المديرين على مستوى الاقتصاد الكلى حسب حاجات مديرى البرامج على مستوى الوحدات . وعلى كل حال فالآن يوجد اعتراف واضح وعلى مستوى كبير بالاحتياجات على مستوى الوحدة (إضافة إلى قبول الحاجة إلى تقديم الخدمات فى إطار الموارد المحددة) . وفى هذا نجد المسئولية أكبر نطاقًا وتشمل بالإضافة إلى حسابات الأموال المحصلة والمنفقة ، والنتائج المحققة . وكذلك فإن أهداف التحرير الاقتصادى (مع أن لها دوراً بارزاً فى إطار السياسة) يكون لها قابلية أقل للتطبيق إذا ما أريد تحقيقها على حساب خدمات التسليم .

ثالثاً : تتأثر الضوابط إلى حد كبير جداً بالتطورات فى إدارة القطاع العام ككل . وتوضح تجربة العديد من الدول أن الجهود الأخيرة هدفت إلى وجهة نظر إدارية جديدة فى القطاع الحكومى . هذه النظرة الجديدة تركز على النتائج أكثر من العمليات ، والمرونة أكثر من التوحيد ، والحكم الشخصى أكثر من الالتزام بالروتين ، والإبداع أكثر من تجنب المخاطر ، بحيث تصبح تلك التنظيمات أكثر إنتاجية وأحسن إدارة . وإن جهود استراليا ونيوزلندا فى "تقوية" قطاعهما العام وجهود كندا فى مبادرتها للخدمة العامة سنة ٢٠٠٠ (تشتهر باسم الـ ps 2000) ، وجهود المملكة المتحدة فى الخطوات القادمة وامتياز المواطنين والمراجعة الأساسية للتكاليف الجارية والمحاسبة الأفضل لأموال دافعى الضريبة وجهود الولايات المتحدة فى إعادة الاختراع الحكومى ، وجهود

إيطاليا فى مقترحاتها الخاصة بإعادة التنظيم التى بدأت فى عام ١٩٩٣م تمثل جميعها جوانب وجهة النظر الجديدة هذه . وتتضمن وجهة النظر الإدارية الجديدة تحديد معايير ومقاييس الأداء والتركيز على رقابة المخرجات ، وتحقيق المنافسة فى القطاع العام والتركيز أكثر على تحقيق الرقابة والاقتصاد فى استخدام الموارد .

وكل هذه الخصائص تهدف إلى مساعدة المديرين فى الإدارة . وهذه بدورها تتضمن أن الضوابط لايمكنها الاستمرار فى اتباع الطرق التقليدية لأسلوب السيطرة المركزية ، ولكنها يجب أن تعطى سلطة مالية أكبر ومسئولية أكبر للمديرين .

أهداف الرقابة Objetives of Control :

ليس الغرض أن يتم تطبيق أساليب الرقابة بشكل ميكانيكى ولكن الغرض منها تحقيق أهداف محددة تتمثل فيما يلى :

- الاقتصاد والكفاءة وفعالية البرنامج فى استخدام موارد الميزانية .
- استخدام الموارد التى تعزز من الاستقرار الاقتصادى وستحتاج إلى التركيز عليها بصورة ملائمة بضوابط لاحقة إلى الحد الذى لاتكون فيه بعض المواضيع قد جرى التركيز عليها بصورة كافية خلال مرحلة إعداد الميزانية أو الحد الذى تكون فيه تطورات اقتصادية كبرى توضح التغيرات فى سباق السياسات التى أُقِرَّت .
- المسئولية الملائمة لأداء الخدمات ، لا تتمثل فقط فى الموارد المستخدمة ، ولكن تتمثل فى الأداء بشكل عام بما فى ذلك الجهة المتعلقة بأداء الخدمات .
- فى كل الأهداف أعلاه ، ينبغى لإطار الرقابة أن يسمح بالشفافية عند تنفيذ السياسات الحكومية .
- لقد حظيت المحاسبة والشفافية – فى الماضى بقدر ضئيل نسبياً من الاهتمام ، وعلى كل حال ومع المطالبة بمشاركة أكبر للمواطن ومساءلة أكثر للحكومة فقد اكتسبت أهمية مقدرة فى ذاتها . ولم يعد التركيز الأخير على الحكم أو إعادة اختراع الحكم مسألة تأخذ نقاشاً أكاديمياً أو سياسياً ، ولكنه أصبح جزءاً لايتجزأ من الوعى اليومى للمواطن .

نطاق الرقابة على العمليات Range of Proless Controls :

كما هو موضح أعلاه ، تتراوح الرقابة من السماح لصرف الأموال إلى إقفال العمليات المالية السنوية والحسابات ذات الصلة . وهذه الضوابط خضعت أو تخضع الآن لتغييرات فى الأساليب الموضحة أدناه .

من الرقابة على الأموال إلى الموازنات From Fund Controls to Global Budgets :

إن الهدف التقليدى للرقابة هو تنظيم تدفق الأموال إلى جهات الصرف بصورة رئيسية ، عبر نظام السماح بصرف الأموال فى «شرائح زمنية محددة» (ربع سنوية مثلاً) . وفى السياق الحالى وبهدف زيادة مركزية المسئوليات والاستقلال الأكبر لمديرى البرنامج فإن تنظيم تدفق الأموال لابد من إلحاقه بآليات ضبط إضافية . وأن نظام التطوير له أربعة عناصر تشكل أساس الضوابط ولاتؤثر على الاستقلال العملى لمديرى البرنامج هى : الميزانيات الشاملة ؛ تحديد النتائج المطلوبة ؛ بيان معايير الخدمة ؛ وتحديد تكاليف فئات معينة من فئات الخدمات الرئيسية ، سواء قُدِّمَتْ مباشرة من قبل الحكومة أو من قبل المقاولين .

تتضمن الميزانيات الشاملة البعد عن الموازنات التقليدية التى تحقق الرقابة على الأموال Conventional Line-item Budgets وتمثل عقداً ضمنيًا لتوفير الخدمات من موارد معينة . وفى هذا الإطار فإن الجهات المركزية مسئولة عن ضمان التدفق الانسيابى لموارد الميزانية ، بينما تكون جهات الصرف مسئولة عن تقديم الخدمات . وقد تم تحويل الرقابة من الآلية الضيقة لتنظيم التدفقات النقدية (التى تكون ـ حسب النظام الجديد ـ مسئولية الجهات الرئيسية) إلى أخرى واسعة تستند إلى سلسلة مترابطة من التدفقات المادية والمالية التى تسمح (من بين أمور أخرى) بتركيز أكثر مطلوب على النتائج .

والموازنات الشاملة ـ وعلى العكس من الموازنات التقليدية ـ لا تتقيد فقط بالتقديرات بل لديها مهمة أكثر أهمية ، وهى تقديم الخدمات . لذا فإن تحديد الجوانب الكمية والكيفية لهذه الخدمات هو الأساس للمدخل الإدارى الجديد للموارد الحكومية . بينما

لاتزال الجوانب الكيفية للخدمات تحتاج إلى تطوير وصقل فقد ساهم الأسلوب الجديد في أداء أفضل للضوابط . وفي العديد من الحالات الخاصة لتقديم الرعاية الطبية ، فقد تم تطوير بيانات التكلفة لأنواع مختلفة من الأمراض ، يلاحظ أن ميزانيات المستشفيات والتعويضات المتعلقة بها (عندما تقدم الخدمات بواسطة مؤسسات غير حكومية) مرتبطة بهذه المعايير . ويعتبر هذا الأسلوب أن مالا يمكن قياسه لا يمكن أيضًا السيطرة أو الرقابة عليه بواسطة نظام الرقابة ، ولهذا فإن التركيز يكون على القياس .

من القيود المفروضة على النقدية إلى إدارة النقدية From Cash Limits to Cash Management :

في منتصف السبعينيات أصبحت القيود المفروضة على النقدية تستخدم بصورة أكبر كطريقة من طرق تقييد النفقات العامة في الإطار التضخمي . ومعروف أن وضع المؤشرات كان يواجه مشكلة وهي صعوبة تمويل النفقات العامة الزائدة باستمرار بسبب الروابط مع تكلفة المعيشة أو المؤشرات الأخرى . وقد وفرت قيود السيولة أداة أكثر فعالية ، لأنها مثلت قيوداً لم تكن الحكومات راغبة بعدها في القضاء على أثر التضخم ، وكان على جهات الصرف تعديل أنشطتها في حدود هذه القيود . وعلى كل حال فحينما هيمنت التحويلات والاستحقاقات على المصروفات فإن مدى الأنشطة في نطاق حدود النقدية كان محدوداً . إضافة إلى أن النظام أصبح أحد عناصر الميزانية السرية الذي ضاعت جاذبيته مع إدخال الميزانيات الشاملة . وعلى كل حال ، فهذا الرأي لايجب أن يفهم على أنه إنكار لمزايا قيود السيولة التي يمكن أن تكون مفيدة كأداة قصيرة المدى لإدخال بعض التنظيم في السياق التضخمي .

في السياق الجديد للمهام والمسئوليات المركزية أعطيت أهمية كبرى لإدارة النقدية . ومع كونها تقنية جديدة بأية حال فقد اكتسبت أهمية إضافية بالنسبة للمدير على المستوى النوعي Macro Manager المكلف بتنفيذ الميزانية . ومعروف الآن أن تخصيص موارد الميزانية (الذي هو دائمًا مهمة صعبة تتطلب أفضل مهارة دبلوماسية) هو بداية فقط . وهو يحتاج إلى إلحاقه بتقنيات تسعى إلى تقارب أكبر بين تدفقات الدخل وتدفق المصروفات حتى يمكن تخفيض الاقتراض ، وبالتالي تخفيض دفعات

الفائدة . ولتحقيق هذا الهدف يطلب من الحكومات الآن تفادى تجميد الموارد التى يسمح للجهات الاحتفاظ بها لإعداد جداول للدفعات الكبيرة الحجم (الثقيلة) ، حتى يتسنى التقدير فى حدود الموارد المستغلة ، وبصفة عامة لتقليل الاقتراض غير الاقتصادى ، إما من السوق Market أو من الموارد الجاذبة Captive resources . وبينما تتراوح دفعات الفائدة من ٢٠٪ إلى ٣٠٪ من إجمالى النفقات العامة ، فإن أهمية إدارة النقد لا يمكن الإفراط فى التأكيد عليها .

إن مسئولية إدارة السيولة (بمجرد تقاسمها مع البنوك المركزية) هى الآن وظيفة وزارات المالية على نطاق واسع . وهى مسئولية لم يعد ينظر إليها كأسلوب تفاعلى لأنماط الصرف فى الوزارات والجهات الإدارية ، ولكن كموقف سياسة فعالة تحتاج لصياغة على أساس الرصيد (الفرق) الاحتياجات من المواد المتوفرة من تلك الموارد خلال فترة تنفيذ الميزانية .

تقييم السياسة Policy Reviews :

إن تقنيات الرقابة – مع أهميتها – أثبتت أنها أقل من كافية فى التعامل مع النفقات العامة الملزمة للميزانية التى تفاقم العجز فيها (مهما كان حجمه) إذ كان انخفاض الدخل أكبر مما هو متوقع . وهذه النتيجة شائعة فى العديد من الدول الصناعية التى أدركت (خلال فترة تنفيذ الميزانيات) أن التنبؤ بالدخل قد بنى على افتراضات متفائلة ، بينما قدرت النفقات على أنها تزيد بصورة متحفظة . ولابد من إيجاد طريقة للربط بين الدخل والمصروف خاصة عندما تهيمن الدفعات الإلزامية على الإنفاق .

حاول قانون تنفيذ الميزانية الأمريكى لسنة ١٩٩١م تحديد مثل تلك الرابطة بين الإيرادات والمصروفات . ولهذا الغرض فقد قُسِّمت النفقات العامة إلى ثلاث فئات وكان ينبغى تعديل الزيادات مقابل التخفيضات فى الأخرى أو بدلاً عن ذلك من خلال التحريك الإضافى للموارد (عملية الدفع عند المغادرة pay-as-you-9o) . وقد صور القانون عملية فصل مفصلة يمكن تطبيقها آليًا إذا ماتطلب الأمر تجاوز قيود العجز . وعلى كل حال ففى أفضل الظروف فهى لاتؤثر على مالايزيد عن ٣٪ من النفقات . لأن

فئات معينة من الإنفاق (مثل دفعات الفائدة والأجور والمرتبات) معفاة من الفصل . وعلى الرغم من ذلك ، فإن ذلك القانون مفيد ، لأنه يعمل على إعادة دراسة القوانين المتعلقة بنفقات عامة كبيرة ومحددة .

تطور منتظم آخر أدى لمراجعة تلك السياسات فى مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية هو مشكلة تمويل الالتزامات الحكومية المحتملة وغير الممولة ، بما فى ذلك دفعات معاشات التقاعد . وهذه الالتزامات لايُعْتَرَف بها خلال مرحلة إعداد الميزانية ولافى العملية التقريبية والمتقلبة للميزانية . وعلى كل حال ، فإن عدداً من الحكومات قبلت الآن الحاجة إلى إدخال النمط التجارى للمحاسبة الذى يعترف بالمبالغ الواجبة الدفع والالتزامات المحتملة والالتزامات غير المحمولة ويحتاج إلى قياسها .

التقييم Evaluation :

بصفة عامة تنشأ المشكلات التى تعترض تنفيذ الميزانية بسبب طريقة إعدادها . وأن مواجهة هذه المشكلات فى مرحلة متأخرة قد لايأتى بالنتائج المرجوة . وهذا يطرح السؤال حول ما إذا كان من الممكن اتخاذ إجراء وقائى يكون له تأثير يمكن تحمله أكثر من الإجراء التصحيحى . ومن وجهة النظر هذه فإن تقييم البرامج والمشروعات المكتملة قد تم الشروع فيه كرقابة بأثر رجعى ، ولكن لها تأثير يفوق مرحلة تنفيذ الميزانية . ويشتمل التقييم على تقييم للتطور وتأثيره ، حتى يمكن تمييز مجالات النجاح والفشل فى التنفيذ . إنها طريقة مميزة هدفت إلى دراسة الأساس المنطقى للبرنامج ، وإنجاز الأهداف وتكلفة الإنجاز واكتشاف البدائل . فهى تسعى إلى تحليل أهداف البرنامج من أجل تقييم قابلية تنفيذ الأهداف ، وتدرس الكفاية التنظيمية لتنفيذ المهام المحددة وتقييم التأثير من خلال تحليل تدفق وتوزيع الفوائد وتحديد كيفية استخدام عناصر العمالة والمواد والمال .

إن التقييم ليس جديداً وقد كان بدون شك جزءاً من قاموس المدير المالى لأكثر من أربعة عقود من الزمن . وقد اكتسب إلحاحاً جديداً نظراً لأن الطرق التقليدية للرقابة على النفقات تأتى منها نتائج أقل مما هو متوقع . إن التقييم كما توضحه التجربة الحالية يمكن أن يكون له ثلاثة أنواع على الأقل :

الأول : أنه يمكن إدخاله فى مرحلة صياغة الميزانية كما حصل فى السويد . فنظام الميزانية السويدى (ذو الثلاث سنوات المطبق حالياً) هو أمر رسمى بالتقييم المنتظم والمكثف لحوالى ثلاث من الأنشطة الحكومية كل ثلاث سنوات .

الثانى : يمكن تنفيذ التقييم للمشروعات والبرامج بواسطة الوزارات الإدارية كما تم فى كلٍ من كندا وألمانيا . وهنا تحدد منهج التقييم بواسطة الوزارات المركزية ، وتستخدم نتائجه لتحسين استخدام وتخصيص الموارد .

الثالث : يمكن إجراء التقييم بواسطة جهة تدقيق خارجية .

قد لاتكون نتائج التقييم مثيرة بالنظر لتأثيرها على تنفيذ الميزانية المستمرة . وتكمن قيمتها فى أن المؤسسات العامة عازمة على تعلم دروس الخبرة فى إطار إمكانياتهم لمنع حدوث الأنماط السابقة لتنفيذ السياسة . وعلى الرغم من أن التقييم ينظر إليه أيضًا على أنه أداة لضمان محاسبة المسئولية أو المساءلة ، فهو يعمل أساسًا لربط المنفذ مع المخطط له ، ويستخدم بواسطة السلطة التنفيذية .

من المراجعة المالية إلى مراجعة الكفاءة From Financial to Efficiency Audit :

تغير دور جهة التدقيق الخارجية أيضًا فى السنوات الأخيرة . وبعرض موجز وسريع عن تطبيقات التدقيق الموجودة فى الدول الصناعية نجد ثلاثة أنواع من التدقيق الحكومى : (١) تدقيق شامل للقوائم المالية للحكومية أو القطاع العام فى بعض الحالات بهدف اعتماد الالتزام بالقوانين ودراسة الجهود لتأمين الاقتصاد والكفاءة والفعالية فى استخدام موارد الميزانية ، (٢) أسلوب شبه قضائى بهدف تحديد كفاية القانون ودراسة أجزائه وتحديد العقوبات . ويتضمن هذا الأسلوب أيضًا التدقيق المسبق للنفقات لضمان التقيد أو الالتزام ، و (٣) التحريات فى القضايا الخاصة مضافًا إليها جهود لضمان أن أنظمة المحاسبة فى وزارات الصرف والأنظمة الداخلية ذات العلاقة كافية لتحقيق أهدافها . وقد تتبع بعض مؤسسات التدقيق الجمع بين هذه الأساليب ، ولكن الوظيفة الرئيسية فى معظم الحالات يرجح لها أن تكون واحدة من هذه الأنواع .

ينظر للرقابات (الضوابط) الكاشفة تقليدياً من ناحية أن التدقيق المالى السنوى يتم من جانب جهة قانونية مستقلة تخصصت فى التعليق على التقيد (الالتزام) بالحصص القانونية وأنماط استخدامها . وعلى مر السنين كان هناك نقاش واسع حول ما إذا كان ينبغى على جهة التدقيق القيام بتدقيق الكفاءة . وعلى الرغم من وجود العديد من القضايا الخاصة بقياس الكفاءة ، فإنه قد تم التغلب بصورة كبير على تلك الصعوبات فى الدول التى تغير فيها نظام الإدارة المالية إلى نظام لا مركزى له مقاييس عمل ومعايير أداء خاصة . وفى هذا السياق فإنه يجب زيادة مهام جهة التدقيق ؛ لكى تتحول من التدقيق المالى إلى تدقيق الكفاءة أو كما هو شائع بحيث تتحول بصورة طبيعية إلى تدقيق القيمة المالية للنقود (والتى تشمل الاقتصاد (ترشيد الإنفاق والكفاءة والفعالية) .

لايقتصر تدقيق القيمة المالية للنقود على الحفاظ على الاقتصاد ، ولكن يراد منها دراسة النتائج المتحققة وإعداد تقرير عنها . ويتوقع لجهة التدقيق أن تحدد طرق تحسين الفعالية وأن تساعد الحكومة فى اتخاذ الإجراء اللازم لتحسين الأنظمة والضوابط . فهى تكمل بصورة واسعة نظام التقييم الداخلى الموضح آنفاً .

لا يؤثر تدقيق القيمة المالية للنقود فى مزايا أهداف السياسة فقط ، ولكنه يُعنى بوسائل وتقنيات تنفيذ السياسة ، ويدرك أن المسئولية الأساسية للحفاظ على القيمة المالية للنقود هى لدى جهة الصرف . وأن دور التدقيق فى هذه الحالة هو عمل فحص مستقل لكيفية ومدى الاضطلاع بتلك المسئولية . وعلى كل حال فإن الدروس المستفادة من التجربة دائماً قيّمة وهى تساعد فى صياغة السياسات المستقبلية .

مشاركة المستخدمين Involvement of the Users :

أخيراً بدأت بعض الحكومات المحلية فى المملكة المتحدة تشرك المستخدمين فى عملياتها . وبجانب هذه المبادرة فقد اشركت مجموعات المستخدمين فى صياغة اتفاقيات الخدمة ، وفى تحديد نطاق وجودة الخدمات المقدمة بواسطة الحكومة المحلية . وتوفر عقود الخدمة بدورة مباشرة من محاسبة المسئولية والمساءلة بين الأعضاء المنتخبين والإدارة والموظفين والمستخدمين . وينظر إليها على أنها أكثر فعالية من

الإضافة لدرجات الإدارة الإشرافية المكلفة . وهى توفر حافزًا قويًا للإدارة لتكون أكثر نشاطًا فى تقديم الخدمات ولتقييم تلك الخدمات من وجهة نظر المستخدمين لها . وهذه التجربة فى حالة نجاحها يرجح أن يتم اتباعها على نطاق واسع .

تطور المؤسسات Institutional Development :

تتضمن الرقابة أيًا كانت (سواء الرقابة السابقة (الوقائية ex ante) أو الرقابة اللاحقة (الكاشفة ex post) علاقة هرمية ، حيث تحاول جهة واحدة التأثير على أو تغيير سياسات أو أساليب عمل الجهة الأخرى . وتوضح التجربة أن هذه الضوابط عندما تتم بطريقة مركزية أو بطريقة غير مرنة قد يكون لها أثر عكسى على المسئولية المالية لجهات الصرف . وهكذا تصبح القضية الرئيسية هى التوفيق بين احتياجات الجهات المركزية وبين جهات الصرف وممارسة تلك الضوابط لكى تعزز من المسئولية المالية داخل تلك الجهات . وقد تم تناول هذه القضية خلال السنوات الأخيرة بأسلوبين :

يتطلب الأسلوب الأول توفير حوافز لجهات الصرف فى حالة الترشيد والاقتصاد فى النفقات . فهو يدرك أنه حتى فى حالة فعالية هيكل الرقابة يمكن الحصول على الكثير عن طريق تقديم الحوافز لجهات الصرف . ويتضمن أن معرفة الأعمال وآثارها المالية توجد فى المقام الأول فى جهات الصرف التى توضع بصورة أفضل لاستكشاف إمكانية الترشيد والاقتصاد . ففى استراليا مثلاً ، سمح لجهات الصرف فى الحصول على حصة من الأموال المتوفرة عن طريق الترشيد لاستخدامها فى برامج معتمدة . ويحقق هذا الأسلوب تحولاً مفيداً مختلفًا عن الرقابة التقليدية . وبينما يرجع لتلك الحوافز أن تتسبب فى نتائج متدهورة على المدى المتوسط ، فإن الأسلوب يتيح طريقًا آخر (عندما يتم تطبيقه قانونيًا) يمكن أن يكون له تأثير بعيد وثابت على المسئولية المالية للوزارات التى تقوم بعملية الصرف .

يتعلق الأسلوب الثانى بالتطور التنظيمى . وهذا الأسلوب يتطلع لما وراء مجال هيكل الرقابة ، ويهدف لجعل التنظيم أكثر فعالية واستجابة . وقد بذل مكتب المراجع العام الكندى كثيراً من الجهود لمواجهة هذه القضية . (حيث إن دراساته الخاصة بقيود

الإدارة المنتجة (١٩٨٣م) وخصائص المؤسسات الجيدة الأداء (١٩٨٨م) والقيم والخدمة والأداء (١٩٩٠م) توضح الطرق التى يمكن بها جعل المؤسسات الحكومية أكثر فعالية) . وتشير هذه الجهود إلى الحاجة إلى درجة أكبر من اللامركزية وتحديد المعايير والمرونة فى إدارة الموارد والمسئولية عن النتائج وإمكانية التكيف مع الاحتياجات المتغيرة . ويتوقع لهذه الخصائص بدورها أن تساهم فى تنظيم أكثر فعالية .

تتيح التطورات التى نوقشت هنا إمكانية مناسبة لمواصلة أهداف الاقتصاد والكفاءة والفعالية والاستقرار لإدارة النفقات العامة . وتوضح التجربة أن جميع أعمال التطوير لاتوجد فى كل الدول الصناعية . وبدلاً عن ذلك يحاول كل بلد بطريقته الخاصة استيعاب وتطبيق هذه الأساليب الجديدة . ولكن حتى مع تطبيق تلك الأساليب فإن الانتقادات مازالت توجه ضدها . ويرى البعض أنها تستخدم طرقًا مستوحاة من ممارسات القطاع الخاص وأنها غير ملائمة تمامًا لأعمال القطاع العام ، حيث تكاد تتخذ القرارات بالنظر إلى المضامين السياسية أكثر من المضامين المالية . ويرى آخرون أن الأساليب الحديثة قد تؤدى لبروز نظام جديد لايكون منتجًا بالضرورة بقدر ماهو مطلوب ، ويرى البعض أن هناك مبالغة فى المزايا المطلوبة .

بعض هذه الانتقادات غير معقولة . وذلك عند تقييم قدرة التقنيات الحديثة على خفض النفقات حيث إنه قد لايميز بعض النقاد الأثر الكامل للدورات الاقتصادية على النفقات ، حيث يجب تطبيق التقنيات الحديثة بوضوح لفترة طويلة من الوقت قبل إجراء تقييم مستقل . كما تؤكد التجربة الأخيرة الموقف التقليدى ، وهو أن مهمة تطوير التنظيم الحكومى لاتكتمل إطلاقًا . وهو جهد متصل لايتيح أى فرصة للمخططين الماليين . ولايمكن تحقيق الهدف بأى إصلاح إلا عندما يتبع ذلك الاصلاح بحماس قوى وبجهد دءوب .

يميل بعض المديرين الماليين الحكوميين إلى الاعتقاد بأن أنظمة الرقابة الحالية كافية . ويعزون الفشل فى تحقيق أهداف الرقابة إلى السياسات والطرق فى صنع القرار الحكومى وعدم توفر الموظفين المدربين تدريبًا جيدًا . وتوضح القضايا التى نوقشت هنا أنه عند تقييم كفاية هيكل الرقابة ، فإنه يجب على الحكومة أن تبدأ بتمييز

تلك الجوانب التى يمكن رقابتها وتلك التى قد تكون خارج سلطتها أو رقابتها المباشرة . وهذه النظرة الداخلية يرجح أن تكشف عن الهياكل التنظمية والإدارية العتيقة وعن تقنية الكمبيوتر التشغيلية غير الملائمة وعن اللوائح الضعيفة التخطيط وعند التقنيات الضعيفة الأخرى السائدة لدى الحكومة .

وإجمالاً فإن الحكومات على جميع المستويات يتوقع أن تكون أكثر استجابة ومسئولية ومخفضة للتكلفة . وقد أتت المهام الجديدة فى وقت يوجد فيه الكثير من عدم الاقتناع بالأنظمة القائمة ، وبخاصة عدم الاقتناع بقدرتها على السداد أو تقديم التقارير فى وقتها . وهذه المهام والتوقعات المتعلقة بها تدل على أنه من غير المنطق توقع نجاحات كبيرة فى السياسة المالية مالم تكن المؤسسات الداعمة قد تمت تقويتها بصورة كافية . وفى هذا الصدد ، فإن المحاسبة التى لها تأثير كبير فى كل المجالات أعلاه تلعب دوراً رئيسياً ، ولذا فهى تحتاج إلى أن يتم التركيز عليها بطريقة فعلية . إن الإصلاحات التجميلية التى قد يكون لها لجوء سريع للأهداف السياسية القصيرة المدى ، لن تخدم الهدف وقد تكون مدمرة على المدى الطويل . والخطوة الضرورية هى تحليل كل حالة من الحالات والقضايا والخيارات المتاحة بقصد التركيز عليها . وإن خبرة الدول التى قامت بجهود رائدة ستوفر على وجه الخصوص معلومات قيمة .

فى الفصول التالية أجريت محاولة لدراسة الجوانب الرئيسية للمحاسبة الحكومية ، بدءاً بالمدفوعات وانتهاءً بترصيد الحسابات . ويدرس كل فصل التطورات التاريخية وخصائص الأنظمة القائمة وحالات التقدم الأخيرة وكفايتها وذلك بالنسبة للمهام الحالية والمستقبلية للحكومات . وقد أعطى اعتبار للروابط المؤسسة مع الأنواع الأخرى من المحاسبة المستخدمة للأغراض التحليلية وأعطى اهتمام خاص لدور التقنية . وقد تم إقرار أسلوب شبه صارم حتى يمكن لدور المحاسبة الحكومية فى الإطار الشامل لإدارة الاقتصاد الكلى أن يدرس من المنظور الصحيح . والقصد هو تقييم الوضع الراهن وكذلك تسهيل صياغة جدول الأعمال لتقوية المحاسبة فى القطاع الحكومى . وفى كل مجال سيتم البحث عن إجابات للأسئلة التالية : ماهى المهام ؟ وكيف تؤدى ؟ هل توجد أى قضايا أو مواضيع ؟ وهل تتعلق بالمفاهيم Conceptual ، أو بالتنظيمات Organizational ، أو بالتقنيات technological ؟ وكيف يتم إجراء التحسينات ؟ وهل تتضمن تلك التحسينات تغيرات جوهرية ؟ وكيف يمكن معالجة الانتقال (التحول)

الفصل الأول

أنظمة الصرف (الدفع)

Payments Systems

من الناحية التقليدية تتم أنظمة الدفع فى الحكومة من وجهة نظر الأدب المحاسبى والبنك المركزى بطريقة تلقائية . وتبعًا لذلك ، اتخذ القضاء (غير الكافى) نظامًا يساعد على دفع الضرائب العامة [1] . ولأغراض هذا التحليل يتم النظر إلى المحاسبة من زاويتين رئيسيتين : الأولى ، تنظيم جميع الإجراءات المتعلقة بتحصيل واعتماد الدفع إلى أو بواسطة الحكومة . والثانية تنظيم التسجيل بالدفاتر ، حيث تسجل هذه العمليات بطريقة واضحة تسمح بوجود إفصاح كامل عن الوضع المالى للوحدة الحكومية . المدفوعات – من أو إلى الحكومة – تمثل المرحلة التنفيذية الأولى فى عمليات الإدارة المالية الحكومية ، ولكن يجب ألاينظر إليها على أنها فقط عملية داخلية للجهة الحكومية .

النمو الذى حصل للبنك المركزى والذى صاحبه التطور فى ترتيبات المقاصة وصل إلى مرحلة يستدعى معها الربط بين البنك المركزى والحكومة . وفى الواقع ، فإن التطور المتوقع أن تصل إليه الحكومة مرتبط أو يعتمد على مستوى التطور فى نظام المدفوعات البنكى . بالإضافة إلى ذلك ، يساعد التطور التدريجى فى تطبيق الجديد فى الحاسب الآلى والأنظمة الآلية المشابهة على فتح آفاق جديدة ، وقد تم دراسة المنظمات والأنظمة التى مازالت أساسية ومهمة حتى اليوم لمعرفة ما إذا كانت قابلة للتطبيق على أساس المضمون الجديد . علاوة على ذلك ، توجد هناك حاجة مستمرة لجعل العمليات قليلة التكلفة واستخدامها أسهل .

هذه الاعتبارات تشير إلى أن أنظمة الدفع دخلت المجال الرئيسى للمحاسبين ومديرى أقسام المدفوعات ومديرى البنوك المركزية ، وهذا بحد ذاته سبب لأخذ الأنظمة المتنوعة فى الاعتبار . هذا الفصل يركز أولاً على الفصل بين المحاسبة ونظم الدفع ومن ثم تحليل طرق الدفع ، أنماط الدفع ، العلاقات مع نظام البنك ، وكذلك التقرير المالى .

١ – النظام المحاسبى بصفة عامة والنظام فى المحاسبة الحكومية بصفة خاصة لم يعط اهتمامًا كافيًا لنظم المدفوعات والمواضيع ذات العلاقة . أما النظام المخصص لوصف إدارة المصروفات فلم يعط أى اهتمام لهذه الجوانب . لتوضيح هذا النوع من النظام ، انظر على سبيل المثال : التنظيم للشركات الاقتصادية والتطوير (١٩٨٧م) Organization for Economic Corperation and Development . أو الأمم المتحدة : الاقتصاد واللجنة الاجتماعية لآسيا وحلف المحيط الهادى (١٩٩٣م) and Social Commission for Asia and The United Nations, Economic Pacific . لم تظهر أى صورة من الصور الجانبية لهذه الدراسة أى وصف لأنظمة المدفوعات عند التنفيذ . لمراجعة النظام والمواضيع ذات العلاقة بنظام دفع المرتبات فى البنوك المركزية ، انظر سمرز Summers(١٩٩١م) .

الجزء الأخير من هذا الفصل يتكلم عن مشكلة المتأخرات بالمنشآت والتى ظهرت فى السنوات الحديثة كقضية أساسية فى مراحل النظام الاقتصادى الانتقالية .

مراحل (الصرف) Payment stages :

كما سبق ذكره ، من الأفضل استخدام النظام المحاسبى الحكومى بصورة واسعة عند القيام بعمليات الدفع ، ولكن للحصول على الدقة اللازمة يحتاج الأمر إلى عدد كبير من المراحل ، قد يستدعى الأمر ذكرها بالعدد ، وذلك لكى نستطيع أن نميز بين مراحل الدفع والمراحل الفنية المحاسبية .

بالنسبة لجانب المصروفات فيوجد هناك عدة خطوات :

١ – تسجيل اعتمادات الميزانية [1] .

٢ – تسجيل تخصيص الميزانية على الجهات المختلفة .

٣ – عمل سجل خاص بالارتباطات .

٤ – جمع المطالبات والتحقق من سلامتها .

٥ – إصدار تعليمات بالصرف الفعلى .

٦ – تسجيل المبالغ المدفوعة .

٧ – تسجيل الخدمات والبضائع المقدمة .

٨ – تسجيل السلع والخدمات المستخدمة بواسطة الوكلاء فى السجلات الخاصة .

أما بالنسبة للمتحصلات (الدفعات المستلمة) من قبل الجهات فيوجد هناك عدة مراحل :

١ – بالنسبة للضرائب ، يجب أن تتم التقديرات بواسطة الحكومة أو على أساس التقدير الذاتى من قبل المولين .

---

١ – فى بعض الدول ، عملية الاعتمادات يشار إليها على أن الموافقة النظامية قد لا تتم . على العكس ، يصدر مرسوم من أعلى مستوى من السلطة يحدد المبالغ المعتمدة لكل جهة .

٢ – التقدير على أساس المدفوعات التى تمت خلال فترات معينة إما إلى مصلحة الضرائب ، أو إلى مكاتب البريد ، أو إلى مؤسسات الإيداع المالية (مثل مؤسسة النقد فى المملكة العربية السعودية) .

٣ – مستندات عملية الدفع ترسل إلى الحكومة ، بواسطة دافع الضريبة ، وقد تستلم الحكومة مستنداً يؤكد العملية من الجهة التى قامت بالتحصيل .

٤ – بمجرد وصول المستند التأكيدى (الدليل) المذكور فى الفقرة السابقة (رقم ٣) ، تنتهى مطالبة دافع الضريبة .

٥ – قد تستخدم نفس الخطوات فيما يتعلق بالمتحصلات من الرسوم والمتحصلات الداخلية الأخرى .

المهام لعمليات الدفع المشار إليها فى النقاط رقم (٥) و (٦) فى جانب المصروفات ، وكذلك العمليات رقم (٢) و (٣) فى جانب المتحصلات من ضمن العمليات الحكومية . المراحل رقم (١) و (٢) فى جانب المصروفات ينظر إليها على أنها الجزء التام من تحقق الميزانية ، بينما ينظر للمحاسبة على أنها تهتم بالمراحل (٣) ، (٤) ، (٧) ، (٨) .

وللأغراض التحليلية ، فإن تنفيذ الموازنة يُنظر إليه على أنه الوجه الأول للمحاسبة ، فى حين ينصب الاهتمام على موافقة أصحاب الصلاحية على الميزانية للجهات مقارنة بالصرف الفعلى من قبل الجهات . بالنسبة لتحصيل الضرائب ، فإن التطبيق يختلف من دولة إلى أخرى ، بينما يبقى تقدير وموعد الضرائب عادة من المهام الشرعية أو الأساسية لمصلحة الضرائب .

السماح بصرف الأموال وتنظيم المدفوعات Release of Funds and Organizing Payment :

بالرغم من أن المدفوعات تمثل الخطوة قبل الأخيرة من خطوات العملية المالية (فى الجهات الحكومية) ، فإنها تسبق كذلك برقابة وبعدة مطابقات ، وذلك لمنع إساءة استخدام الموارد . الخطوة الأولى هنا ترتبط بالسماح بالأموال المعتمدة فى الميزانية .

وبهذا الخصوص وبالنسبة للخطوات الأخرى التى سنناقشها بعد قليل ، توجد هناك عدة اختلافات عند التطبيق بين الدول . وسنحاول هنا معرفة النمط العام وليس حالات

معينة فى دولة ما . الاختلاف الأول يهتم بالتفرقة بين اعتماد الميزانية وبين السماح بصرف المبالغ المعتمدة .

فى معظم الدول تحدد القواعد أنه لايتم صرف أى مبلغ بدون موافقة وزارة المالية أو الخزانة (وزارة المالية مازالت تسمى الخزانة فى عدة دول) ولكن اللجوء إلى وزارة المالية فى الموافقة على كل عملية صرف قد يتسبب فى تعقيد إدارى أو قد يقود إلى ازدحام إدارى . ولتفادى هذه المشكلة ، خولت وزارة المالية الصلاحية إلى المراقبين الماليين بالتأشير على عمليات الارتباط على اعتمادات الميزانية .

وبمجرد الموافقة على الميزانية فإن صلاحية عمل الارتباطات والصرف منها تنتقل للجهات الحكومية . (قد ينحصر تفويض الصلاحيات فى أنواع محدودة من المصروفات) . ولكن تبقى الصلاحية مركزية فى الأنواع الأخرى من المصروفات . ففى بعض الدول ، يتبع تفويض الصلاحية للميزانية السماح بسحب المبالغ المطلوبة والمعتمدة ، وحيث إن الدولة لايتوفر بها جميع المبالغ المعتمدة فى بداية السنة المالية فإنها تقوم بصرف مبالغ معينة على أساس فترات زمنية محددة . والصرف على فترات زمنية ليس حلاً جذرياً ، ولايمنع الأثر ، خصوصاً عندما يكون هناك عجز كبير .

هناك ثلاثة أنواع تطبيقية لعملية السماح بالموارد المالية :

النوع الأول :

ينطبق على الدول التى يتوفر لديها المبالغ مباشرة بعد اعتماد الميزانية . فى بعض دول الكمنولث البريطانية (مثل الهند) وفى حالات التمويل الاقتصادى ، المبالغ المعتمدة متوفرة للجهات الدولية الأخرى ، السماح بالموارد المالية يتم على الأساس الشهرى للنفقات الجارية والمستعجلة ، ولكن إجراءات خاصة وطويلة تتبع فى حالة الارتباط والصرف على الأعمال الإنشائية والمشاريع . بعض هذه الدول تحركت نحو نظام السماح على فترات time-Sliced releases وذلك فى حالة التقشف المالى fiscalausterity وكذلك نحو بحث مكثف عن وسائل تساعدها للتأكد من صحة الصرف من قبل الجهات الحكومية .

النوع الثانى :

وهو إصدار الكفالات الرسمية (وتسمى إصدارات الخزانة فى التعاملات الرسمية) بواسطة وزارة المالية بطلبات من الجهات الحكومية . هذه الطلبات لاتأخذ شكل الدورية . وتعكس التغيرات للطلبات الموسمية للنفقات المتكررة فيما عدا مايخص الموظفين .

النوع الثالث :

يتمثل هذا النوع من التطبيقات فى مبالغ ثابتة يسمح بها للارتباط ومن ثم الصرف يتم على أساس شهرى أو ربع سنوى . كل هذه الأنواع تنظم عملية تفويض الصلاحية فى الميزانية ، وليس التفويض بتحميل المبالغ إلى الجهات الحكومية . فى بعض الدول كما فى الفلبين فى بداية السبعينيات وفى الجمهورية الإسلامية الإيرانية ، المبالغ الفعلية يتم السماح بها ، وبالتالى يمكن تحويلها بجعلها دائنة فى حسابات الجهات الحكومية . عندها تقوم الجهات الحكومية بالمحافظة على هذه المبالغ والحسابات المتعلقة بها كجزء من صندوق عام للنقود يستخدم بواسطة الحكومة ، سيكون التأثير بهذا الإجراء على إدارة النقدية محدود . عندما تحفظ هذه النقود فى حسابات جارية تخص الجهات الحكومية ومودعة فى بنوك تجارية ، يكون تأثير الإجراءات معاكس ، وبالتالى تواجه الحكومة صعوبة للمحافظة على سيولتها النقدية (فيما عدا عن طريق الاقتراض) . ليس بالضرورة أن تستخدم الدول هذه الإجراءات بثبات خصوصاً فى الميزانيات الجارية والميزانيات الرأسمالية وميزانية التنمية التى تخصها . إن السماح بالأموال لميزانية التنمية على سبيل المثال تأخذ إجراءات خاصة وتدار فى معظم الحالات بواسطة الخطط المرسلة من إدارة المشاريع .

السؤال الذى يطرح نفسه هو ما إذا كانت هذه الأنواع الثلاثة للسماح تستخدم أساليب مختلفة للرقابة . قد يظهر السؤال وكأنه مكرر فى سياق الكلام الحالى عن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، والتى جعلت البيانات متوفرة وتقريباً متزامنة مع حدوث العمليات . كان السماح باعتماد الميزانية من خلال الكفالات إجراء يهدف إلى تحقيق أحد أركان المسئولية البرلمانية ، ومع وجود الرقابة التشريعية تظهر الحاجة إلى وجود صلاحية مستقلة لمراجعة المطالبات للجهات الحكومية بعد الميزانية .

ولهذا الغرض نجد أن مأمور الصرف يتم تعيينه فى بعض الدول ، ولكن فى عدة دول أخرى يحتاج الأمر كذلك إلى موافقة الجهة المعنية بعملية المراجعة . فى معظم الحالات يتم إنجاز الإجراء الشكلى بدون أى تحمس أو اهتمام ، وهذا الإجراء يحدث بصورة كبيرة بسبب قلة الرغبة فى التجديد للروتين ولعدم البحث عن أى هدف .

السماح على فترات زمنية لصلاحية الصرف اشتقت بهدف تعزيز الرقابة المحكمة التى تتم بواسطة وزارة المالية . من وجهة نظر وزارة المالية تدخل عدة اعتبارات سياسية فى الميزانية بدون اختبارات كافية ، وبعضها يدخل بناءً على شروط محددة بحيث لايحتاج الأمر لعملية الارتباط لها حتى يتم مراجعتها وإقرارها من قبل وزارة المالية بعد بداية السنة المالية . بالإضافة إلى ذلك ، الحاجة إلى إدارة النقدية (بمعنى محاولة إيجاد نوع من التقارب بقدر الإمكان بين المبالغ المقبوضة والمبالغ المدفوعة ، وبالتالى عملية الاقتراض تكون منظمة بأفضل طريقة ممكنة فى ظل الظروف المتاحة) . وأيضًا الحاجة إلى تسويات رئيسية فى السياسات المالية فى حالة نقص الموارد ، والتى ساهمت فى تقوية الرقابة التى تتم بواسطة وزارة المالية .

قد يمكن القول بأن بعض هذه الأنواع من الرقابة أكاديمى (نظرى) وليس بنفس الصورة الفعالة التى قد تظهر بها . علاوة على ذلك ، قد يكون تأثيرها عكسيًا على مسئولية الجهات الحكومية المالية . وتجدر الإشارة إلى أن أكثر من ٩٥٪ من نفقات الدولة من النوع المستمر ، ومعظمها تذهب إلى مصروفات الرواتب وعمولات المدفوعات ، والفوائد المحددة حسب النظام للبرامج الحكومية والمشاريع والتى تنفذ على عدة سنوات مالية . فى مثل هذه الظروف احتمال أن يكون حجم النفقات (التى يمكن تسويتها سنويًا) قليل جدًا . علاوة على أن موسمية النفقات يجب أن يكون واضحًا ومعروفًا لتلك الجهات المرتبطة بإدارة النقدية .

فى هذا السياق ، ينظر إلى القيام بعملية الرقابة كما لو كان عملاً استبداديًا (تعسفيًا) tyranny تمارسه الجهات المركزية (العليا) على الجهات الحكومية . بالإضافة إلى ذلك ، فإنه من المرجح أن محاولات الجهات المركزية للرقابة على أنشطة الجهات الحكومية سوف يؤدى إلى تقليل حجم المسئولية المالية على تلك الجهات . ففى الوقت الذى كانت فيه القوانين الإدارية تجادل من أجل لا مركزية بصورة أكبر ومن

أجل تخويل المسئولية للجهات التنفيذية ، فإن ممارسة أى رقابة (تشييك) إضافية بواسطة وزارة المالية أو مكتب الميزانية المركزى ينظر إليه كما لو كان أمراً ليس ضرورياً (للتأكد من التوازن بين المسئولية والسلطة المرتبطة بها) . وجهة النظر هذه مدعمة بتنظيمات خاصة بالاستخدام المشترك للبيانات ، والتى تقترح أنه أى عمل بغض النظر عن حجمه وتأثيره ممكن مراقبته عن طريق الجهات المركزية . إذا كانت الارتباطات معروفة ، فإن المدفوعات المتأخرة يمكن تقديرها . وهكذا فإنه يجب إعطاء كامل المسئولية للجهات الحكومية منذ بداية السنة المالية .

الجهة الأخرى من العملية ، هو أن الجهات المركزية تبحث عن فرص مناسبة للرقابة على عملية الصرف فى الجهات الحكومية لتمكنها من تحقيق مسئولياتها وذلك من أجل إدارة الاقتصاد الكلى . ويعتبر السماح بصرف اعتمادات الميزانية فقط خطوة تمهيدية فى عملية أكبر ، وأن فعاليتها سوف تقدر بالاقتران مع الخطوات الأخرى . وهذا يقودنا لنتأمل فى المراحل الأخرى من الرقابة ودور وزارة المالية فى كل الحالات .

مرحلة الارتباط Commitment Stage :

فى عدة دول نجد أن للجهات التى تقوم بالصرف الحرية فى عملية الارتباط على المشاريع والسياسات فى حدود الميزانية المعتمدة لها . وهذا الإجراء مبنى على أنه قد تم تحديد المستلزمات المخطط لها حسب الأنظمة والتعليمات . ولكن عند التطبيق يوجد هناك عدة عناصر تبقى بدون حسم ويتطلب الأمر تدخل الجهات المركزية قبل عملية الارتباط . هذا بالتحديد هو الوضع عند عمل مشاريع كبيرة حيث التمويل بالمساعدات الخارجية وطرح المنافسات الدولية يكون إلزامياً . فى هذه الحالات ، الجهات المركزية تدخل ضمن لجان العطاء وتكون مسئولة عن قرار توقيع العقود . هذا يسمح للجهات التى تقوم بالصرف والجهات المركزية بمتابعة التطورات فى كل مرحلة .

يجب على الجهات التى تقوم بالصرف فى أنظمة الخزانة بغرض (بالإضافة إلى أشكالها المختلفة مثل النظام الإيطالى) أخذ الموافقة على كل عملية ارتباط من ممثل الخزانة الموجود بنفس جهة الصرف (المراقب المالى فى النظام المحاسبى

الحكومى بالمملكة العربية السعودية) . هذا التطبيق لايحقق الالتزام بالأنظمة والتعليمات فحسب ، بل أنه يسهل إدارة النقدية ، حيث يمكن معرفة الفرق الحاصل بين المرتبط عليه والمدفوع . وكذلك ممكن عمل الترتيبات الكافية عند وجود مبالغ كبيرة من المدفوعات . فى التخطيط الاقتصادى المركزى السابق لم تكن هناك حاجة لموافقة الجهات المركزية فى مرحلة الارتباط . ولكن فى الوقت الحاضر ، هناك توجه تدريجى نحو الرقابة على تحقيق الارتباطات بواسطة الجهات المركزية ، وهى محاولة أو مجهود أصبح أسهل من ذى قبل مع وجود نظام الأستاذ العام باستخدام الحاسب الآلى . هذا النظام يعرض المراحل المختلفة لعملية الصرف بالتفصيل ويدخل فيها عملية الارتباطات والوضع النظامى لها .

أنواع أنظمة الدفع (الصرف) Types of Payments Systems :

يعرف نظام الدفع بالنظام الذى يتضمن كل القرارات والإجراءات التى تتضمن أو تهتم بعملية الدفع من أموال الحكومة والصرف فى أنشطة الحكومة [1] . وعملية الدفع تستلزم توفر عنصرين :

الأول : فحص المطالبة بسداد المستندات المتعلقة بها .

الثانى : التأكد من قانونية الاستحقاق للدفع . وأن طريقة الدفع والتى تعتبر عنصراً مهماً وسوف يتم شرحها لاحقًا .

يقصد بالمراجعة التأكد من صحة ونظامية عملية الصرف ، وأن الاعتمادات اللازمة متوفرة وقد تم تقسيمها بطريقة مناسبة عند إعداد الميزانية ، والموظف صاحب الصلاحية قد وافق على العملية وأنها فعلاً فى حدود صلاحيته ، وأخيراً ، التأكد من أن المبلغ الذى سيدفع هو المبلغ الصحيح لهذا الغرض .

كل مسئول حكومى (صاحب صلاحية) مقيد حسب تعليمات النظام العام والسلوك الأخلاقى ، ويتوقع أن يحترم ذلك فى الدوام الرسمى اليومى . ولكن عادةً ، المسئولون بالجهات الحكومية لايلتزمون بذلك وبالتالى فلابد من الحاجة إلى رقابة وزارة المالية عليهم .

١ – الولايات المتحدة ، إدارة الخزانة (١٩٨٩م) ص٤ .

نشأت هذه الممارسات (المخالفات) فى الملكات القديمة ، عند نشأة سلم وظائف خاص لحماية ثروة الملك . كتب كواتيليا Kautilya (السياسى والفيلسوف الهندى) قبل أكثر من الفين سنة «كما هو مستحيل ألا تتذوق العسل أو السم عندما تضعه على طرف اللسان ، كذلك الحال عند ما يتعامل شخص ما مع الاعتمادات المالية فإنه من المستحيل أن لايتذوقها ، على الأقل جزء بسيط من الثروة ، ثروة الملك» [1] . وقال «كما هو مستحيل أن تعرف ما اذا كانت السمكة تشرب الماء أثناء حركتها بداخله ، فإنه من الصعوبة معرفة الاستخدام السيىء والتلاعب بأموال الدولة من قبل الموظفين الحكوميين» . ولمنع الاستخدام السيىء للأموال ، تم وضع عدة إجراءات ، وبالتالى كل طلب صرف يتم التحقق من صحته وسلامته عن طريق أكثر من شخص واحد وذلك قبل عملية الصرف .

الإجراءات الآن أصبحت دارجة فى عدة دول ، حيث يوقع عدد من الموظفين على المستندات قبل عملية الصرف ، وذلك بهدف كشف الأخطاء المقصودة . يوجد فى الحقيقة فى العديد من الدول نظام يلزم بتوقيع أكثر من شخص على مستندات الصرف . هذه الوسيلة للتحقق تعتبر حجر الأساس للرقابة على المصروفات فى العديد من الدول ومن ضمنها بعض الدول الصناعية . الخطوة الأخيرة فى هذه الطريقة تتعلق بالشيكات ذات المبالغ الكبيرة جداً ، حيث يجب أن توقع من قبل الحاكم نفسه - ومازال هذا الإجراء - موجود فى بعض دول الشرق الأوسط حتى اليوم . ومع مرور السنين حدثت عدة تطبيقات متميزة . فى الولايات المتحدة ، كل عملية صرف يجب أن يصادق عليها من قبل الموظف المعتمد (بمثابة المراقب المالى) والملحق بالوزارة أو الجهة الحكومية [2] . كذلك الحال فى فرنسا وإيطاليا ، عمليات الصرف يجب أن تُراجع من قبل المسئول (المراقب المالى) لوزارة المالية والملحق بكل جهة حكومية .

١ - انظر كواتيليا Kautilya (١٩٩٢م) من ص ٢٨٣-٢٨٠ . كذلك لاحظ كواتيليا «قد يكون من المكن أن تعرف طرق الطيور الطائرة فى السماء ، ولكن لن تعرف طرق موظفى الحكومة لإخفاء أو تظليل الدخل» .

٢- أنواع مختلفة من النفقات يكون لها متطلبات مختلفة . على سبيل المثال ، الطرف الثالث فى عملية الدفع فى روسيا مخول له أن يقوم بصورة أساسية بتدبير الغذاء من المزارعين عن طريق فروع بنك روسيا ، على أن يقوم بعد ذلك بإرسال المستندات اللازمة لتوصيل القمح .

يمكن تقسيم التنظيمات الحالية للمراجعة والصرف فى عدة دول إلى أربعة أنواع [1] .

النوع الأول : أن تكون مسئولية مراجعة مستندات وعمليات الصرف المتعلقة بها ملقاة على عاتق الجهة الحكومية . وينحصر دور وزارة المالية فى إعداد الميزانية ، وبعد ذلك فى إرسال الدفعات المخصصة لاعتمادات الميزانية حسب الجدول الزمنى . من أمثلة بعض الدول التى تطبق هذا النوع : الصين ، المملكة المتحدة .

النوع الثانى : من هذه التنظيمات هو أن تقوم وزارة المالية بتعيين موظف مسئول (كمراقب أو ممثل مالى لوزارة المالية) فى الجهة الحكومية ؛ ليساعد هذه الجهات فى إدارة مصروفاتها . حيث تبقى المسئولية هنا مسئولية الجهة الحكومية ولكن المسائل المالية تُدار بواسطة موظفين يتبعون لوزارة المالية السبب فى ذلك هو إيجاد نوع من الرقابة اليومية لدى الجهات الحكومية . هذا النوع منتشر فى الهند وفى عدة دول إفريقية .

النوع الثالث : من هذه التنظيمات هو وجود جهة مستقلة عادة تكون جزءاً من وزارة المالية وتكون مسئولة عن الصرف . نشأ هذا النظام عندما كانت الخدمات البنكية محدودة جداً ، وجميع المقبوضات والمدفوعات المتأخرة تتم بواسطة موظفى الخزانة العامة [2] . وحتى مع التطور الذى حصل لأنظمة البنوك ، نظام الخزانة العامة استمر كما هو ، وكذلك بعض الدول مثل فرنسا حيث أصبحت الخزانة تقبل الإيداعات النقدية ، وبذلك

---

١ - العديد من هذه المظاهر مشروحة فى الجدول رقم (٤) من النماذج المدرجة فى الفهرس رقم (١) فى برمكاند Premchand (١٩٩٣م) ص ٢٦١-٢٠٨ .

٢ - فى بعض سياق الكلام يدل مصطلح الخزانة غالبًا على مسئوليات القبض والدفع . فى التطبيق العملى المصطلح أيضًا له معنى إضافى أوسع . وبالتالى وزارات المالية فى عدة دول تعرف بالخزانة-كما فى استراليا (والتى عندها كذلك وزارة المالية) ، نيوزلندا ، سيرلانكا ، تنزانيا والمملكة المتحدة وكذلك الولايات المتحدة وغيرهم من الدول . عند النظر إلى الافتقار إلى الدقة المطلوبة عند استخدام المصطلح ومع النظر إلى إمكانية تفادى خلط الهدف من استخدام المصطلح ، فإنه من الأفضل استخدام جملة محايدة مثل : نظام المدفوعات الحكومية . هذه الطريقة الأشمل سوف تسهل تضمين جميع أنواع العمليات المالية ، ومنها المساعدات الخارجية ، والتى قد تكون فى صور أخرى غير النقدية . العمليات غير النقدية لا يمكن أن تمر عبر الخزانة ، والتى تهتم بصورة عامة بالتدفقات النقدية الداخلية (أو أى صورة أخرى للعمليات البنكية) والتدفقات النقدية الخارجة .

تنجز بعض عمليات البنوك بهدف تقليل تكاليف المصاريف والعمليات المدينة . هذا النظام (نظام الخزانة) والذى يشترط أن تتم الموافقة على جميع المصروفات وأن يتم دفعها من قبل ممثلين أو مراقبين ماليين من وزارة المالية ، مازال مطبقًا فى عدة دول [1] .

النوع الرابع : من هذه التنظيمات تدار فيه المدفوعات الخاصة لبعض العمليات عن طريق جهة مركزية واحدة بغض النظر عن مكان أو جهة العمليات . ومع وجود هذا الهيكل الواسع ، فإنه يوجد هناك فوارق واختلافات فردية فى كل دولة . فعلى سبيل المثال نجد أن التطور التكنولوجى أدى إلى أن بعض المدفوعات تتم على الأساس المركزى ، وذلك لتحقيق عدة أهداف أهمها التسهيل والراحة مثل إدارة أجور العمال . فى بعض الدول ، تدار أجور الرواتب بواسطة وزارة العمل أو بواسطة وزارة المالية وتدفع الرواتب للعاملين عن طريق نظام الحاسب الآلى .

القضية الأساسية فى تصميم أنظمة للمدفوعات تتوقف على تحديد من هو المسئول عن إعداد المستندات الأساسية (التى يتم على أساسها الصرف) وكذلك تحديد المسئول عن القيام بعملية الصرف – بمعنى آخر ، من هو المسئول عن توقيع الشيكات . الإجابة عن هذا السؤال قد تكون مباشرة ، وهى أن المسئوليتين يجب أن تدمج وتنجز بنفس الجهة . الجهة المسئولة عن إعداد المستندات يجب أن تكون مسئولة عن عملية الصرف أيضًا والعكس صحيح تمامًا (حيث إن الجهة المسئولة عن الصرف يجب أن تكون كذلك مسئولة عن المستندات) . ومن هذا المنطلق ، يظهر النقاش على أنه عند فصل هاتين المهمتين فإن ذلك سيتسبب وبصورة كبيرة فى تحقيق تشتيت للمسئولية المالية فى الجهة التى تعد المستندات ، وممكن أن يساعد ذلك فى ازدواجية لايمكن تفاديها . كذلك يمكن أن تساهم الإدارة الموحدة (المدمجة) integrated management فى تقليل إجمالى التكاليف المرتبطة مع نظام المدفوعات .

١ – هناك استثناءات واضحة ، ولكن فى الولايات المتحدة ، مدفوعات التأمينات الاجتماعية تدفع بواسطة وكالة التأمينات الاجتماعية ، ومدفوعات العلاج الطبى تدفع بواسطة وكالة منفصلة . كذلك مدفوعات الفوائد على التأمينات تدفع بواسطة نظام الاحتياط الفيدرالى . كل المدفوعات الأخرى تدفع بواسطة موظفين معتمدين ملحقين للعمل بجهات مختلفة .

ومن وجهة نظر معارضة ، نجد أن الفصل بين مسئوليات الدفع ، يمكن أن يبرر على أساس أن جهات الصرف لايمكن أن يعهد إليها وحدها بإدارة الأموال وغالبًا مايكون هذا الرأى عادلاً (سليم) بمعنى أن عدم قيام الجهة الحكومية وحدها بإدارة الأموال ، ضرورى للتأكد من نظامية العمليات المالية ، وهذا يسهل إدارة السيولة النقدية عن طريق وزارة المالية ، وهذا النوع من التنظيم يحقق درجة من التخصص فى إدارة الشئون العامة . وفى شرح تفصيلى عن وجهات النظر فإنه لايمكن إيجاد بديلٍ كاملٍ فى المضمون الحالى . وبالتالى أدت زيادة حجم الحكومات بصورة كبيرة جدًا إلى صعوبة مركزية الإدارة المالية بالإضافة إلى ذلك ، فإن الجهة القائلة بأن الجهات الحكومية لاتملك الوعى المالى الذى تملكه وزارة المالية لايمكن إقامة الدليل على دعواها . تلك التى تعتبر من ضروب فن الخطابة .

كذلك نجد أن الالتزام القانونى يكون بنفس الحالة للموظف الحكومى ، كما هو بالنسبة للآخرين . بالإضافة إلى ذلك ، توجد هناك عدة أدلة تؤكد أن التلاعب يحدث فى عدة دول حتى عند قيام وزارة المالية بدور الإدارة والرقابة . وهذا بدوره أيضًا يوضح دور الجهة التى تقوم بعملية الصرف . فى حقيقة الأمر فإن هذا الموضوع لم يسبق أن نوقش بهذه الصورة الموضوعية من قبل ، وفى الواقع فإن معظم الجدل فى دول كثيرة فى الوقت الحالى ينصب حول التقاليد المتعارف عليها والأنظمة التى مضى عليها الزمن فى هذا العصر ، عصر الحاسب الآلى .

ومع حلول معالج البيانات الإلكترونى حصلت بعض التغيرات ، حيث يمكن التأكد بواسطته على سبيل المثال من نظامية عمليات الصرف بغض النظر عمن يقوم بها وأين تحدث ؟ . علمًا بأن إدارة النقدية تتطلب الحصول على أحدث المعلومات وآخرها ولا تهتم بالإدارة المركزية . وبتشبيه مناسب لنظام الرقابة على السير ذاتى الحركة (حركة المرور) ودور مراقب السير . إذا كان النظام موجوداً ، فدور مراقب السير يكون بديلاً (احتياط) ومتابعًا لانسيابية السير . وقد لايحتاج الأمر إلى وضع مراقب للسير عند كل تقاطع . بنفس الطريقة وبتوفر التكنولوجيا ، تظهر لنا المعادلة الأساسية بين الإدارة المركزية والجهات الحكومية ، والمسائل التى يجب أن تراجع والأنظمة التى يجب إعادة تنظيمها بحيث تكون العملية غير مكلفة .

طريقة الدفع Method of Payment :

لقد حصل فى السنوات الحديثة تغير غير عادى فى طرق الدفع . من المعروف ، فى المراحل الأولى ، أن النظام البنكى هو الذى يتحكم فى العمليات النقدية الواردة والصادرة ، ولكن فيما بعد ، وبعد تدخل النظام البنكى بصوره أكبر ، تم استخدام الشيكات وكذلك التقنيات الإلكترونية . وحاليًا معظم الاستخدام يتم عن طريق استخدام البطاقات الإلكترونية والتحويلات . الجدول رقم (١) يوضح مدى استخدام وسائل الدفع المختلفة فى معظم الدول . والجدول رقم (٢) يعرض الطرق المستخدمة لعمليات تحويل المساعدات المالية . بينما الجدول رقم (٣) يشرح مدى استخدام وسائل الدفع فى الوقت الحاضر فى إحدى الدول الصناعية (الولايات المتحدة الأمريكية) .

من واقع الخبرة نجد أن تكاليف عمليات الدفع النقدية تتركز على العمالة المكثفة وبالتالى فإنها تعتبر الطريقة الأكثر تكلفة لعمليات الدفع ، بينما نجد أن التحويلات الإلكترونية أقل التكاليف . الدفع بواسطة قنوات منتظمة كما هو فى النظام البنكى يتطلب أن يكون هناك حساب للمستفيد . ولكن هناك من يعارض أن يتم التحويل عن طريق البنك ، وذلك لاعتقادهم أن النظام البنكى يعتبر غير سريع الاستجابة للتعديلات التى يطلبها المستخدم ، وكثيرًا مايكون ذلك فى الدول التى تعمل بها البنوك كجزء من القطاع الوطنى (العام) . هناك آخرون يثقون بالطرق التقليدية ، وهم قلقون بالمخاطرة التى ترتبط مع البنوك مثلاً مشاكل الإفلاس ، وقليلٌ آخرون يظهرُ أنهم يفضلون العمليات النقدية ، وذلك لتفادى اكتشاف فى السلطات الضريبية [١] . خلال السنوات الحديثة ، ومع زيادة الثقة بالنظام البنكى ، أصبحت الشيكات أفضل وسيلة للدفع . وبازدياد التحويلات الإلكترونية الآن تتحول لتصبح ذات أهمية كبرى فى عدة دول ، كما هو واضح فى الجدول رقم (٤) .

فى الحقيقة والواقع فإن التطور فى أنظمة ووسائل الدفع يعتبر حاليًا من أهم المهام الملقاة على عاتق البنوك المركزية والنظام البنكى [٢] . لم تقم الأنظمة الإلكترونية بتقليل

١ – لقد قدر فى الولايات المتحدة حوالى ثمانين فى المائة من جميع العمليات المالية بالتجزئة تدفع نقداً . ومع ذلك وعند الكلام عن الحجم ، فإن النسبة أقل بكثير . انظر بنقتزر Pingitizer وسمرز Summers (1994) ص ١٠٨ .

٢ – بعض البنوك المركزية تخصص وبصورة روتينية جزءًا من تقاريرها السنوية لتصف المجهودات التى تمت لتطوير نظام المدفوعات . انظر بنك إيطاليا Banca d'Italia (١٩٩٢م) ، والذى ركز على أهمية الكفاية وسلامة التوحيد . ص ١٢٥-١٣٠ .

تكاليف العمليات فحسب [1] ، بل شاركت فى التغيير إلى حضارة منظمة . هناك استخدام أكثر فعالية عند استخدام الحاسبات الآلية ووسائل الاتصالات ، وعندها يتم تقليل عدة مراحل من حفظ السجلات والأعمال الورقيه الروتينية المرتبطة بعمليات الدفع النقدى وبشيكات وضغط هذه المراحل فى وقت أقصر ، وهذا يعطى الموظفين التنفيذيين وقتًا أكثر لمسائل أخرى .

الجدول رقم (١)
طرق الدفع (فيما عدا المساعدات الخارجية)

النقدية Cash	- فى عدة دول ، خصوصًا الاقتصاديات السابقة المخططة مركزيًا ، يكون الدفع نقدًا سواء للحكومة أو من الحكومة . - أحد أهم المسئوليات المطلوبة من وزارة المالية فى هذه الدول هو التأكد من توفر سيولة كافية لدى كل مكتب دفع . - فى فترات التضخم المفرط فإن الصعوبة تكمن فى تدبير النقدية اللازمة . - أيضًا وسيلة الدفع النقدى مازالت مستمرة لتكون الوسيلة السائدة فى بعض دول الشرق الأوسط بغض النظر عن التسهيلات المتوفرة لدى البنوك .
الشيكات Checks	- عدة دول تقبل الشيكات من الجميع (لدفع الضرائب والمصادر ذات العلاقة) ولذلك تقوم بالدفع عن طريق استخدام الشيكات أو باستخدام طرق الدفع المصرح بها . - يتم دفع الأجور ومعاشات التقاعد وتسديد الديون وسداد مصاريف التأمين على المستودعات المركزية للتأمين على المستودعات المركزية عن طريق إصدار الشيكات على البنك المركزى أو على البنوك التجارية .

١ - التقرير الحديث المعد بواسطة القور AL Gore أوضح أن التحويلات الإلكترونية تكلف (٦) سنتات ، مقارنه بالعملية التى تكلف ٣٦ سنتًا عند استخدام الشيك . (قور Gore ١٩٩٣م) ص ١١٢ .

تابع - الجدول رقم (١)
طرق الدفع (فيما عدا المساعدات الخارجية)

التسويات الدفترية أو الشيكات غير القابلة للدفع Book adjustments	- غالبًا يكون مطلوب من الجهات الحكومية عمل دفعات للجهات الأخرى التى تقدم خدمات عامة للدولة بصفة عامة . فى مثل هذه الحالات تعد التسويات الدفترية تحويل حصة من ميزانية جهة معينة إلى ميزانية جهة أخرى . ومع حدوث التسويات الدفترية تساهم عملية حفظ الحسابات المعلقة والتبادلية (والتى تصبح مزعجة وتساهم فى تأخير طويل من الممكن تفاديه) فى عمل حسابات موحدة . - لقد أظهرت التسويات الدفترية مكان الشيكات غير القابلة للدفع أو التسويات المركزية التى تعدها وزارات المالية .
المدفوعات بواسطة الكروت الإلكترونية Electronic Card Payments	- المدفوعات لأنواع محددة من الضرائب (مثلاً العوائد الجمركية) ، أيضًا المدفوعات للحصول على فئات محددة من الأغراض أو المعدات تدفع من خلال عمليات الكرت الإلكترونى .
التحويلات الإلكترونية Electronic Transfers	- هذه الطريقة للدفع ، والتى تعتمد بدرجة كبيرة على توفر مصطلحات الحاسب الآلى ، تستخدم بدلاً من إصدار الشيكات . وهى تعتبر أفضل طريقة لترشيد التكلفة وأكثر أمانًا مقارنة بالطرق المشروحة سابقًا . (مثال جيد لنظام تحويل إلكترونى هو خدمات المحاسبة الاجتماعية فى يوغسلافيا السابقة ، حيث كانت تعمل بغرفة مقاصة وتُسوى أكثر من ثلثى العمليات المالية للميزانية من خلال التحويلات الإلكترونية) .

الجدول رقم (٢)
عمليات المساعدات الخارجية

المساعدة الفنية Technical assistance	- سواء كانت على شكل قروض أو منح ، فإنها تأخذ الشكل الشخصى (ذات الجانبين ومتعددة الجوانب معًا) حيث يتم إرسال موظفين يوضعوا تحت تصرف الجهات الحكومية ، التى تتلقى هذه المساعدة (الجهات المستفيدة) فى الحدود المتفق عليها . وكما أن رواتب الفنيين تُدفع بواسطة المتبرعين . فإن هذه العمليات لا تمر من خلال أنظمة الدفع الخاصة بالحكومة التى تتلقى هذه المساعدة (الجهة المستفيده) ، فيما عدا جزء من المصروفات يجب أن يسدد بالعملة المحلية .
مهمات النقدية Cashgrants	- هذه التحويلات ، سواء دفعت من أشخاص أو جهات حكومية ، يجب أن تمر من خلال نظام المدفوعات الحكومية وتُحسب كمتحصلات وكمصروفات .
المساعدات العينية Grants-in-King	- هذه الإعانات تكون على شكل مواد أو معدات وفى كل الحالات فهى لاتظهر من خلال نظام المدفوعات الحكومى ، ماعدا المخصصات المماثلة فيتم تجميعها ومن ثم تحويلها إلى الجانب الدائن من حساب الحكومة .
برامج دعم الاستيراد Support Import Program	- لقد توسع البنك العالمى World Bank والمؤسسات المالية المحلية فى تطوير برامج (الإقراض) لغرض الاستيراد لعدة دول . فى مثل هذه الحالات ، فإن المتحصلات من الاستيراد تدخل ضمن نظام المدفوعات الحكومى .

تابع - الجدول رقم (٢)
عمليات المساعدات الخارجية

الإمداد المباشر بالمعدات Direct Provision of equipmint	- عندما تُقَدَّمُ القروض مباشرة للحكومات ، فإن الجهات المعنية تقوم باستلام المعدات لمشاريعها مباشرة من الممول (المورد) والذى سبق اختياره بناءً على نظام منافسة عالمية . - يتم السداد بعد ذلك للممونين عن طريق المؤسسات المالية الدولية بعد الحصول على المستندات المؤيدة والمعدة من قبل الممونين . هذه العمليات لاتظهر عادة فى نظام المدفوعات الحكومى .
السداد (رد الديون) Reimbursement	- الجهة الحكومية المستفيدة تقوم بعملية الشراء (كجزء من اتفاقية الاقتراض) وذلك عن طريق استخدام مواردها ، والتى عادة مايتم سدادها عن طريق المتبرعين بمجرد استلام المستندات المطلوبة . يوجد هناك فترة بين إرسال الطلب وعملية السداد . ولكن عدة مؤسسات مالية أوجدت موارد مالية متعاقبة لتقليل مدة التأخير .

الجدول رقم (٣)

نطاق وسائل الدفع المستخدمة فى الولايات المتحدة :

وسيلة الدفع	الخـــــواص
النقدية Cash	**أولاً : المدفوعات بواسطة الحكومة : Payments by the Gkoverment** - المدفوعات تتم على شكل نقدية بواسطة الأشخاص المسئولين مع أن هذه الأداة تتمتع بمرونة عالية ومقبولة عالميًا ، إلا أن حصة المدفوعات النقدية بدأت فى الانخفاض .
بطاقة البنك الحكومى Government Bank Card	- هذه بطاقة بنك تجارى أصدرت لمسئولين مميزين للقيام بعمليات شراء صغيرة . وهذا الإجراء يساعد على تقليل الحاجة إلى إبقاء مبالغ صغيرة من النقدية ، بعد قيام البنوك بسداد قيمة المشتريات التى حدثت .
بطاقة السحب الحكومى Debit Card	- تستخدم هذه أساساً بواسطة أشخاص مقترضين ، حيث يقومون باستكمال مبالغ السلفة المعطاة لهم وذلك بالسحب عن طريق بطاقة السحب الإلكترونى (ATM) . - ويتم ذلك تفادياً لإصدار شيكات منفصلة وإعداد الأعمال الكتابية ذات العلاقة لاستكمال أو تعويض السلفة .
بطاقة داينرز كلب Diners club Card	- هذه البطاقة والتى تعتمد على عقود المنافسة ، وهى تعنى بموظفين الحكومة لتغطية مصاريف المواصلات والمصاريف ذات العلاقة . الموظف يقوم بدفع المبلغ إلى البنك المصدر لهذه البطاقة ، ومن ثم يتم تعويضه عن المصاريف التى تمت فعلاً . وهذا يساعد على تقليل مبالغ عهدة السفر وكذلك حجم الأوراق المطلوبة .

تابع - الجدول رقم (٢)

نطاق وسائل الدفع المستخدمة فى الولايات المتحدة :

وسيلة الدفع	الخـــواص
الإيداع المباشر Direct deposit	- هذه الطريقة تسمح لكل موظف أو موظفة باستلام راتبه أو راتبها أو أى مدفوعات أخرى مباشرة عن طريق التحويل لحسابه أو لحسابها ، هذه العمليات (والتى تتم آليًا من خلال غرفة المقاصة) (١) تكون عادة تمت عن طريق نظام التحويل الإلكترونى للأموال (EFT) .
تحويل الأموال إلكترونيًا Electronic funds transger	- يستخدم هذا المصطلح ليعرف أنظمة التوصيل لتحويل المبالغ المعتمدة إلكترونيًا بدلاً من العمل الكتابى . التحويل يتم عن طريق الحاسب الآلى أو الشريط الممغنط أو الكرت البلاستيكى أو التليفون .
الخط الفيدرالى Fedline	- هذه وسيلة اتصال تستخدم بواسطة الخزانة مع النظام الفيدرالى الاقتصادى ، والذى يسهل عملية تحويل الأموال إلى المؤسسات المالية .
الخط الساخن الفيدرالى Fiscal agency checks	- هذه خدمة تنجز بواسطة نظام الاحتياط الفيدرالى بهدف تسهيل العمليات المالية بين البنوك . تستخدم البنوك المشاركة (ليست الحكومة) هذا النظام لتسيير المسحوبات اليومية والتى يجب أن تصفى مع نهاية كل يوم .
الشيكات المالية الحكومية Fiscal agency checks	- وهذه يتم إصدارها من قبل نظم الخدمة الفيدرالية نيابة عن وزارة الخزانة ؛ وذلك لسداد النفقات المتعلقة بسندات الخزانة العامة .

١ - غرفة المقاصة الأتوماتيكية عبارة عن محطة توزيع وتسوية مركزية ومحطة تسوية لتحويل المبالغ آليًا بين مؤسستين ماليتين تقومان بحفظ الودائع .

تابع - الجدول رقم (٣)

نطاق وسائل الدفع المستخدمة فى الولايات المتحدة :

وسيلة الدفع	الخـــــواص
نظام السفر الحكومى Government travel system	- يعتبر نظام السفر الحكومى جزءًا من بطاقة دينرز كلب . وتصدر فواتيرها من الحساب المركزى (بصورة شهرية) أساسًا لإصدار تذاكر السفر . معلومات كاملة تُجهز بواسطة الشركة الطالبة للحكومة والتى على أساسها يتم السداد . إرسال الفواتير يتم من خلال شبكة اتصالات .
الدفع المباشر ونظام التحصيل on-line payment and collection systim	- وهو يعتبر عنصرًا من نظام كامل مباشر ومرتبط بالمحاسبة ، ويستخدم لتنسيق الفواتير والتسويات من خلال شبكة اتصالات .
نظام الاتصالات المالية للخزانة. خطاب الاعتماد Treasury financial Comunications System-letter of Credit	- هذا عبارة عن نظام اعتمادات إلكترونية يقوم بتجهيز الالتزامات المالية مقدمًا إلى المنظمات التى تنجز العمل المتفق عليه لصالح الحكومة الفيدرالية .
شيكات الخزانة Treasury Checks	- يقصد بها المدفوعات التى تتم من قبل موظفين محدودين وتصدر فى شكل شيكات من سندات صرف (أوامر دفع) تم إرسالها إلى وزارة الخزانة من الجهة الحكومية .

تابع - الجدول رقم (٢)

نطاق وسائل الدفع المستخدمة فى الولايات المتحدة :

وسيلة الدفع	الخـــواص
حوالات الخزانة المدفوعة بواسطة طرف ثالث Treasury Third Party drafts	- هذه الطريقة بديلة للدفع تستخدمها الجهة لعمليات السلفة المالية ، وتدفع هذه السلفة بواسطة الجهة المصدرة بدلاً من المؤسسة المالية .
الدفع المباشر للبائع Vendor Express	- صممت هذه الوسيلة لتسهيل عملية الدفع للبائعين والذين يتوقع أن يحتفظوا بعدد كبير من الحسابات فى المؤسسات المالية . - المدفوعات تتم إلكترونيًا فى موعد محدد من خلال الشبكة الموجودة فى غرفة المقاصة .
شيكات مالية حكومية Fiscal agency checks	- هذه الشيكات تصدر فقط من البنك الاحتياطى الفيدرالى عند تقديم الأوراق المالية وقت استحقاقها . تصدر هذه الشيكات بدلاً من الدفع النقدى .
الشيكات بدون رصيد Zero Balance Checks	- تسحب هذه الشيكات على بنوك تجارية ، والتى تقبلها على أنها نقدية ، وتستخدم أساسًا لتسهيل المدفوعات فى المناطق المنكوبة . هذا حساب جارى يكون رصيده صفراً .

تابع - الجدول رقم (٢)

نطاق وسائل الدفع المستخدمة فى الولايات المتحدة :

وسيلة الدفع	الخــــواص
الصندوق المغلق Lockbox	**ثانيًا : المدفوعات الحكومة : Payment To the Government** - بالإضافة إلى النقدية والشيكات والتحويلات الإلكترونية يوجد هناك خدمات أو أساليب أخرى للدفع . - الهدف من شبكة الصندوق المغلق هو تعجيل إيداع الأموال فى حساب الخزانة . وفى ظل هذا النظام ، يرسل المودعون أو المراسلون بالبريد مدفوعاتهم إلى صندوق بريد معين ، ويقوم البنك المسؤول بأخذ البريد ويرسله إلى الخزانة . هذه العمليات تشمل البيع بالتجزئة والبيع بالجملة والصناديق المغلقة الإلكترونية .
الضرائب المستحقة للخزانة ، والقروض المستردة Treasury tax and Loan Payments	- تتم هذه الضريبة من خلال ١٥٠٠٠ مؤسسة مالية فى كل مكان فى الدولة .

المصدر : مكتب الخزانة بالولايات المتحدة (١٩٨٩) .

ويمراجعة أنظمة المدفوعات في عدة دول ، أظهرت النتائج أن هناك قليلاً من التأخير والذى يجب معالجته ، وذلك لجعل هذه الأنظمة أكثر ارتباطًا بالمستخدم وأفضل فعالية . هناك من يدّعى عموماً أن الأنظمة فى عدة دول تأخذ وقتًا طويلاً لإنهاء عملية الدفع ، فقد يقوم المستلم النهائى غالبًا بتكليف أشخاص آخرين للتعقيب ومتابعة المعاملة حتى يتم الدفع . هذه التكاليف الناتجة من متابعة الأوراق ، من المؤكد أنها متضمنة فى التسعيرات المقدمة للحكومة ، وبالتالى فهى تزيد التكاليف . فى بعض الحالات ، الدفعات تتأخر جداً مما يستدعى المقاولين لعدم تقديم الخدمات للحكومة إلا إذا كان الدفع نقداً ، وهذه مرحلة تضاف إلى تكاليف العمليات . ولكن فى بعض الحالات ، دفعات مقدمة تساعد على تفادى تكاليف الاقتراض . فى حالات أخرى ، الدفعات إلى المناطق البعيدة تصل متأخرة ، خصوصًا فى ظل التقلبات الاقتصادية (إلى حد بعيد فى دول شرق أوربا) والتى تمتلك خدمات بنكية رديئة [1] . (ومن أجل هذا السبب ، مكاتب البريد تستخدم بصورة مكثفة فى عدة دول صناعية ومن ضمنها ، إيطاليا ، السويد ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة لإرسال الدفعات إلى المناطق البعيدة) .

لذلك فإنه من الضرورى مراجعة أنظمة المدفوعات لتحديد أىٍّ المراحل الإدارية يمكن ضغطها وبالتالى يمكن تحديد أى أداة أفضل للتوصيل أو للدفع . هذه المجهودات تَمّتْ ومازالت حتى وبدون التكنولوجيا المتقدمة فى دول مثل بوتسوانا Botswana وعمان Oman . فى بوتسوانا Botswana ، جميع فواتير الخدمات الحكومية (على سبيل المثال ، فواتير الكهرباء ، المياه والتليفون) يتم دفعها مركزيًا بواسطة وزارة المالية ، والتى بدورها تقوم بطرح المبالغ من ميزانيات الجهات المعنية . تطبيق مماثل موجود فى البحرين . فى عمان ، يحق للبائعين الاحتفاظ بحسابات مع بنك عمان المركزى ، والذى بدوره يصدر إشعارات إلكترونية عند عمل الدفعات وتحويل المبالغ الحكومية إلى البائعين . هذه التجارب تدل على أنه من الممكن اختراع المداخل غير المكلفة حتى فى ظل الهيكل الرسمى .

---

١ – فوكر لاندو ، Folker-Landau وجاربر ولين Garber and Lande (١٩٩٤م ص ٩٤) لاحظوا التالى : "فى معظم دول شرق ووسط أوربا ، المدفوعات بين البنوك تكون بطيئة جداً كذلك ، وهذا قد يكون تأخيراً يصل إلى عدة أسابيع ، والتى خلالها لايمكن للساحب ولا المسحوب عليه الوصول إلى المبلغ . وهذا أدى إلى انتشار أوسع فى استخدام النقدية ، والنقدية تعتبر أقل أمنًا وأقل راحة من نواحٍ أخرى" .

الجدول رقم (٤)

حجم المدفوعات غير النقدية ، والتى تمت بوسائل دفع متنوعة لعام ١٩٩٢م [١] (نسب مئوية ٪) :

الدولة	الشيكات	التحويل على الحساب	المديونية المباشرة	الدفع بواسطة البطاقات
بلجيكا	١٨,٨	٥٦,٨	٨,٨	١٥,٦
كندا	٦٢,٤	٤,٤	٤,٣	٢٨,٩
فرنسا	٥٠,٨	١٥,٤	١٠,٢	١٥,٠-
ألمانيا	٨,٨	٤٩,٨	٣٩,٣	٢,١
إيطاليا	٤٠,٠-	٤٢,١	٤,١	٣,٧
هولندا	١٢,٣	٦١,٣	٢٣,٨	٢,٦
السويد	٨,٩	٧٧,٧	٤,٦	٨,٨
سويسرا	٤,٤	٨١,٣	٢,٥	١١,٨
المملكة المتحدة	٤٥,٠-	٢١,٠-	١٥,٠-	١٩,٠-
الولايات المتحدة	٨٠,٥	١,٨	٠,٩	١٦,٨

المصدر : بنك التسويات الدولى : Bank of International settlements

وأعد مرة أخرى بواسطة بنقتزر وسمرز Pingitzer and Summers (١٩٩٤م) .

التجربة العامة مع قطاع من هذه الدول يوضح أن أكثر من ٦٠٪ من مدفوعات الدولة تتم فى المركز الرئيسى الوطنى للحكومة أو فى الإدارة الفيدرالية أو فى المراكز الرئيسية الإقليمة أو الولائية . هذه النسبة تميل إلى أن تكون أكبر عندما تكون كمية كبيرة من مصروفات الميزانية السنوية مخصصة للعمولة ومحسوبة لفوائد الدفعات . ومع ذلك فإن بعض المستفيدين ، خصوصًا الذين يحصلون على فوائد البرنامج الحكومى (وبالتأكيد الذين يعيشون خارج العاصمة) يرون أنه من الأفضل الاستفادة

١ - قد لايكون مجموع النسب مع بعضها يساوى ١٠٠٪ ، وذلك لأن هناك أنواعًا أخرى لم تُذكر هنا . يجب ملاحظة أن هذه النسب تعكس عمليات على مستوى الاقتصاد ككل وليست تلك الخاصة بمدفوعات الحكومة .

من المزايا والخدمات التى يقدمها البنك لتقديم طرق أكثر فعالية للدفع . بصرف النظر عن تقليص التكاليف ، هذه الطرق سوف تعبد الطريق أمام موافقة أكبر على نظام التحويل الإلكترونى . أما بالنسبة للمناطق البعيدة (النائية) ، فيتم استخدام وسائل تقليدية لتوصيل السلف النقدية أو الاستمرار على استخدام حوالات بواسطة طرف ثالث ، مع أن النصيب فى إجمالى المدفوعات سوف ينخفض تدريجياً . الاقتراحات التى تنادى بإدخال نظام التحويلات الإلكترونية تثير التساؤل عما إذا كانت هذه الطريقة تصاحبها مخاطر أمنية أكبر من الطرق التقليدية أم لا .

سلامة عمليات الدفع Security of Payments :

من المتعارف عليه أن استلام الأموال والمحافظة عليها لحين الصرف ، كان من أهم الاعتبارات عند إعداد الخطط الفعلية من قبل مكتب الخزانة . قبل نشأة النقود كان يتم حجز المعادن النفيسة والذهب والضرائب العينية (فى جزء من الإنتاج) فى مكتب الخزانة . أعد كواتيليا Kautilya فى رسالته تصميم معمارى (نموذج) ، لحفظ مثل هذه الأشياء [1] (لقد حدد أن مخزن البضاعة والقمح يجب أن يكون فى مبنى من الطوب فوق الأرض ، ويوجد بالمبنى عدد كبير من الغرف ، وتكون الغرف مبنية من الجهات الأربع وفى المنتصف مساحة مربعة مبنية من صفين من الأعمدة وبمدخل واحد) فيما بعد وعند نشأة النقود ، أصبحت الخزانة تصمم بطريقة أمنية أكثر مع حرس أمنى طوال الـ ٢٤ ساعة .

وفى الوقت الحالى ومع وجود مؤسسات لحفظ الإيداعات ، أصبح الهدف الأساسى من الخزائن التقليدية هو مركز لعملية المدفوعات . يوجد استثناء واحد وهو دولة الفيتنام Viet Nam ، حيث إن إحدى المهام الرئيسية للخزانة هو حفظ الأموال وكذلك بهدف تقليل الاعتماد على النظام البنكى . معظم الخزائن الآن تمتلك حاسبات آلية بمحطات طرفية ، ومجهودات أكثر تبذل للمحافظة على السلامة الأمنية للإدارة نفسها

١ - انظر كواتيليا Kautilya (١٩٩٢م ص ٢١٦ - ص ٢٢٠) كذلك يتوفر أدلة لا تظهر أن هذا التصميم قد نفذ بصورة جيدة . كان كواتيليا رئيس وزراء وممارس أيضًا . وبالتالى فإنه من المتوقع أن يكون مثل مكاتب الخزينة هذه قد أسس بصورة جيدة .

(أيضًا هناك حالات استثنائية على سبيل المثال : فى إيطاليا يتم تحصين مركز معالجة الحسابات الحكومية لمقاومة أى هجوم إرهابى) .

ومع ذلك وبصورة واضحة ، فإن الاهتمام بالسلامة الشكلية قد انخفض بصورة كبيرة وذلك لأن معظم الأموال تحفظ فى المؤسسات البنكية .

بالنسبة للإسراف فى الإنفاق والتزوير والاختلاسات فقد كان دائمًا يمثل الهاجس المستمر للحكومات بغض النظر عن التحول فى طرق تنفيذ العمليات المالية . وعلى الأصح وبسبب تطور الحاسبات الآلية أصبحت المصروفات غير النظامية والاختلاسات الآن تتطلب مهارات متخصصة . هذه المشاكل وطرق تفاديها معروضة بصورة واضحة كما يلى : المصروفات المزورة والاختلاسات تحدث عندما يكون الحفظ والتسجيل بالسجلات غير كاف (إما بقصد أو بغير قصد) وتكون عملية الإشراف مفقودة . ولتفادى هذه المشاكل تعتمد طرق الرقابة التقليدية على القيام بالتحقق خلال عدة مراحل من العملية ، وبالتالى كل خطوة يمكن مراجعتها فى المرحلة اللاحقة لها . ولكن هذه الطريقة أثبتت أنها مكلفة جداً وغير مثمرة مقارنةً بنتائجها . معدل الإنتاجية وزيادة العمل المكتبى أسهم فى زيادة تكاليف العمليات ، ونتيجة لذلك تم إيجاد عدة نقاط ضبط ومطابقات عند تصميم نظام وإجراءات الحاسب الآلى . هذه نوعًا ما سريعة ودقيقة وغير مكلفة ، وفى أى حالة فإنه يجب عدم المغالاة فى الحاجة للحفظ المناسب للسجلات المحاسبية والفحص الدورى .

هناك مشكلة شائعة مرتبطة بالشيكات المزورة ، والتى أصبحت فى بعض الدول بمثابة صناعة منزلية للبيع . النتيجة من هذه الشيكات المزورة معروفة ، حيث إنها تسبب فى حدوث خسارة كبيرة لإيرادات الحكومة . ولمعالجة المشكلة ، اتخذت بعض الدول خطوات لتلزم المسؤولين عن إصدار الشيكات بإخطار البنوك عن أرقام الشيكات المصدرة ، وبالتالى يتم دفع المصروفات المعتمدة فقط . نفس الكلام ممكن تطبيقه على عمليات الحاسب الآلى ، ولكن يتطلب الإصدار المركزى الشيكات مركزيًا ، ولابد أن يسبق ذلك تطوير جيد فى طرق الاتصالات . صمم نظام الحاسب الآلى ، لينشئ اختبارًا إلكترونيًا كاملاً يعرض كيف ينشأ المصروف (ينظم) ، وكيف يراجع ، وكيف يصادق عليه (يعتمد) . وأخيراً كيف يتم صرفه .

هذه الخطوات تضمن نظامية وسلامة المتطلبات ، وتضمن كذلك أن أى تغيرات قد حدثت ، قد تم اعتمادها ومراقبتها . ومع ذلك صممت الحاسبات الآلية لتقوم بعمل عدد كبير من العمليات أتوماتيكيًا (مثل العمولات وفوائد المدفوعات) مع العلم أنه ليس من الممكن دائمًا التحقق من العمليات الشخصية أو الفردية .

العلاقات مع النظام البنكى Relations with the Banking System :

كما تمت الإشارة إليه فى البداية ، تعتمد فاعلية نظام المدفوعات الحكومى جزئيًا على علاقاته مع الشبكة المحلية للمؤسسات البنكية وعلى عملياتهم ، حيث يجب تحليل وربط العلاقات الحكومية مع نظام البنك المركزى ونظام البنوك التجارى . غالبًا فى عدة دول ، نجد أن الاعتقاد السائد (الاعتقاد السائد لدى المسؤولين فى الحكومة) هو أن الحكومة هى المسؤولة عن تدبير وصرف الاعتمادات ، وأى فرق ينتج عن هذه العملية يجب أن يمول من قبل البنك المركزى . هذا يؤكد على أن البنك المركزى يعمل غالبًا على أوامر الحكومة ، وأى تقيد أو تحديد فإنه تقييد أو تحديد مرن . وفى الواقع إن التقييد (التحديد من الصلاحيات) . فى نظام البنك المركزى صعب وقوى .

الخواص للنظام مشروحة لبعض الدول الصناعية فى الجدول رقم (٥) .

الجدول رقم (٥)

البنك المركزى والعمليات المالية الحكومية : تطبيقات على بعض الدول الصناعية :

التطبيق	البلد
- البنك المركزى : يجوز أن يشترى ويبيع الأوراق المالية الصادرة أو المضمونة بحكومة كندا أو بأى مقاطعة . - يستطيع البنك أن يدفع قروضاً إلى حكومة كندا أو إلى الحكومة المحلية مثل أرصدة القروض (غير المستحقة) يجب (وفى أى وقت) ألا تتجاوز ثلث الإيراد المقدر لحكومة كندا ، ولايتجاوز ربع الإيراد المقدر للحكومة المحلية . هذه القروض واجبة السداد قبل حلول نهاية الربع الأول من السنة المالية التالية للسنة التى تم فيها عملية الاتفاق على القرض . شروط هذه القروض تحدد بواسطة البنك .	كندا

تابع - الجدول رقم (٥)

البنك المركزى والعمليات المالية الحكومية : تطبيقات على بعض الدول الصناعية :

البلد	التطبيق
فرنسا	- البنك المركزى يحتفظ بحساب الخزينة الجارى بدون أى رسوم . - البنك يساهم بدون أى رسوم فى إصدار القروض والأوراق المالية عن طريق الخزينة . - تستطيع الحكومة الحصول على قروض من البنك بناءً على نقاط وشروط محددة من الطرفين ومصدقة من البرلمان . بالإضافة إلى ذلك ، تستطيع الحكومة الحصول على مبلغ من بنك سحب على المكشوف بحد أقصى ٢٠,٥ بليون فرانك بدون عمولة . - قد يقوم البنك بخصم ، امتلاك وبيع الأوراق المالية ولكن الخزينة ليس فى مقدورها تقديم أنوناتها لخصمها لدى البنك .
ألمانيا	- قد يمنح البنك قروضاً وذلك فى صورة تجعله ديناً دفترياً والدين مقابل أنونات الخزينة لصالح الحكومة الفيدرالية والمحلية وبحدود قصوى "بشروط محددة" (والتى تتغير بصورة دورية) ، ولايتم دفع عمولات لهذه القروض . وكجزء من سياسة البنك فإنه قد يقرر عدم إعادة قطع أنونات الخزينة والأوراق المالية الصادرة من الحكومة .
إيطاليا	- يشارك البنك فى استثمار وخصم الأوراق المالية الصادرة أو المضمونة من قبل الدولة . - البنك كذلك مفوض لتجهيز قروض مساوية لأربعة عشر فى المئة من مصروفات الحكومة المقدرة ، بمعدل فائدة مقداره واحد فى المئة . هذا التسهيل كان قد تم إلغاؤه .
اليابان	- قد يقدم البنك قروضاً للدولة بدون ضمانات . - يقوم البنك بشراء وبيع السندات والالتزامات الحكومية . - يقوم البنك بإدارة موارد الخزينة المالية .

تابع - الجدول رقم (٥)

البنك المركزى والعمليات المالية الحكومية : تطبيقات على بعض الدول الصناعية :

البلد	التطبيق
هولندا	- يعمل البنك كحافظ وديعة للخزينة بدون أى رسوم . - يعمل البنك كصراف للحكومة . - حسب التعليمات ، البنك قد يكون مُطالبًا بدفع قروض للحكومة مقابل ضمانات كافية وبدون فوائد ، هذه القروض يجب ألا تتجاوز ١,٥ مليون فى أى وقت . - يقوم البنك بشراء وبيع وخصم سندات الخزينة .
سويسرا	- يقوم البنك بشراء وبيع وخصم سندات الخزينة . - يقبل البنك ويدفع الدفعات نيابة عن الاتحاد الفيدرالى ويقوم بمسك سجل القروض الفيدرالى . وتتم الخدمات مجانًا .
المملكة المتحدة	- البنك ، مثل مالى للحكومة يحصل الأموال ويدفع المصروفات . - يقوم البنك بشراء وبيع وخصم سندات الخزينة . - يتم تحديد مقدار التعويض للبنك عن الخدمات التى قدمت بواسطة البنك والخزينة معًا .
الولايات المتحدة الأمريكية	- يقوم الاحتياطى الفيدرالى بشراء وبيع وخصم المستندات الفيدرالية والأذونات والأوراق المالية . - يستخدم البنك الفيدرالى فى تقديم القروض للحكومة بحد أقصى أربعة بليون دولار . ولكن لم يستمر ذلك بسبب عدم تجديد المادة النظامية الخاصة بذلك .

المصدر : جمع فى الأصل من الهيئة التشريعية للبنوك المركزية . الجدول معد على أساس القانون (الترشيع) قبل ١٩٩٤م . فى بعض الحالات ، كما فى فرنسا وألمانيا ، حدثت تغيرات لتتناسب مع معاهدة ماسترخت .

لقد أظهر الجدول رقم (٥) أن هناك اختلافًا كبيراً للعمليات بين البنك المركزى والحكومات ، فمثلاً السلف المقدمة ، والمبالغ المسحوبة والعمليات الدائنة الأخرى ممكن أن تقدم بشروط موافق عليها من الطرفين أو حسب شروط محددة من قبل البنك المركزى .

تاريخيًا ، حُدد حجم المبالغ لتلك السلف المقدمة والمسحوبات كما لو كان حصة الدولة من الإيرادات والمصروفات ، ولكن فى عدد من دول الاتحاد الأوربى (EU) تغيرت الخواص أوفى طور التغير ؛ لتتماشى مع شروط اتفاقية ماسترخت Maastricht Treaty ، حيث إن المادة رقم (١٠٤) من الاتفاقية منعت البنوك المركزية من السحب لأى نوع آخر من الحساب للسلطات ، الجهات المركزية ، إدارات المناطق ، الإدارة المحلية ، أو أى جهة حكومية . والبنوك المركزية أيضًا فرضت ، فى هذه المادة ، عدم شراء أى سندات مدينة صادرة من الحكومات .

دراسة مشابهة فى الدول المتقدمة تظهر أن نصف العينة المختارة للدراسة تقول : إن البنك المركزى ممنوع من تقديم خدمات السحب على المكشوف للحكومة مع تحذير قومى (محكم) عند تقديم خدمات على الحساب [1] . وبالرغم من أن دور البنك المركزى (كممثل مالى للدولة) . يغطى عدة مناطق ومن خلال هذا النقاش فإنه يقوم بثلاث مهام أساسية :

(١) كبنك للحكومة .

(٢) كممول لديون الحكومة (الائتمان) ولو فى حدود .

(٣) كوكيل مسؤول عن حفظ سجل الديون العامة والعمليات المالية ذات العلاقة .
والعمليات المالية وماتتضمنه وكذلك القضايا أو الموضوعات issues ذات العلاقة موضحة فى السطور التالية :

من المعروف أن الحكومات تودع أموالها فى البنوك المركزية . والمبرر (السبب) الأول قد يكون بسبب قوه العلاقة بين الحكومة والبنك ، وكذلك الشعور بالراحة والطمأنينة المتأصلة ، ولذلك ومع نمو التجارة البنكية ، ظهر السؤال التالى ، هل من الممكن أن تتم بعض أو كل الإيداعات وتحفظ وتدار بواسطة البنوك التجارية ؟

١ - لمراجعة هذه المواضيع والأخرى ذات العلاقه انظر ليون Leone (١٩٩١م) وكوتيرلى Cottarelli (١٩٩٣م) .

ومن ناحية ثانية ، وحيث إن الإيداعات الحكومية الكبيرة قد تسهم فى خلق مديونية ، وحركة هذه الإيداعات قد تسبب عدم استقرار البنوك التجارية وعملياتها ، هذا التغير لم يكن كافى ليكون مقبولاً . وأصبح الآن واضحًا فى الدول العظمى أن هذه الأخطار كانت مبالغًا فيها ، خاصة عندما تكون أسواق المال والتعامل بين البنوك والتداول داخل البنك مبنية على أسس قوية والعمليات تسير كما يجب .

فى دول صغيرة ومع عدم وجود خدمات بين البنوك ، فإن حفظ إيداعات الحكومة فى البنوك التجارية قد يثير مشاكل يمكن تفاديها ، حيث يجب حفظ جميع إيداعات الحكومة فى البنك المركزى مفصولة عن إدارة تسهيل السيولة (حيث ذكر أن الإجراءات المحاسبية) سهلة وواضحة ، ممكن أيضاً أن تساهم فى إدارة مالية فعالة أكثر . يجب أن تذكر وبين قوسين أنه (٨٠٪) من الدول التى تم استطلاعها فى دراسة تمت بواسطة صندوق النقد الدولى ، يسمح نظامها بإبقاء إيداعات خارج البنك المركزى [1] فى عدة حالات ينظر إلى هذا كسماح تشريعى أكثر من تطبيق فعلى .

عندما يقوم البنك المركزى بتقديم قروض إلى الحكومة فإن العملية تكون معقدة أكثر ، والأفضل أن تختبر من الناحية النظامية والعلاقات غير الرسمية . وبما أن البنك المركزى يعمل أساساً لحفظ أموال وإيداعات الحكومة ، فإن للحكومة الحق فى الحصول على دفعات مقدمة وقروض من البنك المركزى ، وهذا يتضح من خلال ثمانية مستويات رئيسية [2] (انظر الجدول رقم «٥») .

١ – يجب أن يكون رصيد صافى النقدية المقدمة للحكومة صفر فى نهاية السنة المالية .

٢ – مع عدم التصريح بقيود معينة ، دفع القروض قد يتطلب موافقة الهيئة التشريعية ، الحكومة أو البنك المركزى .

٣ – لم يتم تحديد أى قيود ، ولكن الظروف التى قد يتم بموجبها صرف الدفعات المقدمة وأهداف الصرف شرحت فى المادة ذات العلاقة من القانون .

٤ – لم يتم تحديد أى قيود .

---

١ – انظر كوتيرلى Cottarelli (١٩٩٣م) ص ٩ .

٢ – مستخرجة من ليون Leone (١٩٩١م) ص ٣٦٤ .

٥ – هناك قيد أو شرط فى شكل مبلغ مطلق بالعملة المحلية ، عادة وكجزء من الاعتماد المالى السنوى (المعد من قبل الهيئة التشريعية) يتم تنقيحه من وقت إلى آخر .

٦ – تم إنشاء قيد فى صورة حصة (نسبة) من التزامات البنك المركزى .

٧ – تم إنشاء قيد كنسبة مئوية من إيرادات الحكومة .

٨ – تم إنشاء قيد كنسبة مئوية من نفقات الدولة [١] .

تهدف هذه الاحتياطات القانونية إلى توفير إجراءات وقائية لحماية إدارة البنك المركزى . ولكن قد تختلف الصورة فى الواقع العملى ، خصوصًا عندما يكون الاقتراض الحكومى كبيرًا ، مما يجعل البنوك تبحث عن طرق للتحايل على القوانين أو الالتفاف حولها . دلت التجربة فى عدة دول أن العلاقات الحكومية مع البنك المركزى تمتاز بالنقاط التالية :

أولاً : فى عدة دول ، معدلات الفائدة على الديون عادة ماتكون أقل من معدلات الفائدة فى السوق ، والمعاملة المتساهلة (الخاصة) تمتد إلى الحكومات .

ثانيًا : عندما تحدد المواد القانونية حجم الدين كنسبة فى الإيرادات أو النفقات فإن الحكومات تتلاعب بقيود الائتمان فيما يخدمها .

ثالثًا : بظهور القيود على ائتمان البنك المركزى ، تستخدم الحكومات الوسطاء الماليين التى تدخل عن طريقهم يتم ائتمان البنك المركزى ليقوم بالإقراض منها وبالتالى إقراض هذا الائتمان إلى الحكومة .

رابعًا : فى عدة دول ، البنوك المركزية المعتمدة على الاقتراض من المصادر المالية الأجنبية تقرض الحكومة بالعملات المحلية وبمعدل فائدة منخفض . شروط الاقتراض ميسرة جدًا لدرجة أنه قد تحدث طامة كبرى عند عمل التسويات ، وذلك فى حالة زيادة حجم الخطر من الديون وأسعار التحويل ، ويظهر ذلك فى قائمة المركز المالى للبنك المركزى ، ويساهم حتمًا فى الخسائر للبنك . علاوة

١ – هذه القيود على الأساس الإجمالى ، ومقصورة على الإيداعات المدارة بواسطة الحكومة مع البنك المركزى . توجد مطالبات بأن تكون هذه القيود على أساس الصافى . هذا الاحتياطى سوف يمكن الحكومة من الحصول على مبالغ كبيرة من المال عن طريق المحافظة على إيداعات معقولة ، وبالتالى تبطل الغرض الحقيقى للقيود .

على ذلك ، وعند حدوث خسائر فى العملات الأجنبية ، وتلجأ الحكومات (خصوصًا تلك التى يوجد بها عوائق وقوانين صعبة) إلى البنوك المركزية للتموين .

على الرغم من أن كل القوانين تمت مناقشتها سابقًا ، فإن هذه الاستئنافات تكون مثيرة للانتباه حيث تؤدى الحسابات شبه السنوية فى البنوك المركزية فى النهاية وبكفاءة إلى مساعدة العمليات الحكومية . أخيرًا ، ومع وجود محددات ، نجد تقنية الربط والانسجام تصبح موضوعًا بحد ذاته . هل يجب متابعة هذه المحددات خلال السنة أو فى أوقات معينة (مثلاً فى بداية أو فى نهاية الشهر ، أو الفصل أو السنة المالية) ؟ وعلى الرغم من أن الانسجام المستمر نظامى ومقصود ، إلا أنه فى الواقع العملى تقيد فى فترة محددة من الوقت ، الهدف من التحديد (فى أى حالة) يكون لإغراء الحكومة لتقدير مواردها (ومن ضمنها الديون) بصورة منتظمة وإدارة هذه الموارد بكفاءة ، وبالتالى تفادى أى تجاوز للحدود (القيود) .

ولكن وبدون التسويات الإلزامية بين المصروفات وما يقابلها من المدفوعات ، فإن ذلك يؤدى إلى أن تكون الحيلة هى الوسيلة المستخدمة والإذعان قد يكون صوريًا .

فى بعض الدول ، أصبح عدم صرف الشيكات غير المدفوعة يمثل مشكلة كبيرة . فى هذه الدول ، الجهات الحكومية التى تصرف تقوم بإصدار الشيكات بمجرد حلول مواعيد الدفع ولكن الجهات المركزية تدرك أنه لايتوفر هناك مبالغ كافية لتغطية هذه الشيكات ، وبالتالى فإنها تصدر تعليماتها إلى البنوك المركزية بصورة غير مباشرة بعدم صرف الدفعات .

ويمكن النظر إلى هذه الظاهرة على أنها نتيجة للسياسات المباغتة ، ولوضع الحكومة أو الاقتصاد ، ولعدم استقلال البنك المركزى . وكذلك فإن الاتصال غير الرسمى بين الحكومات والبنوك المركزية يختلف بصورة رئيسية من جهة التصور حيث العلاقات الرسمية والنظامية . لم تعتمد الحلول لهذه المواضيع فقط على توفير استقلالية أكثر للبنك المركزى ، ولكن وباهتمام أكثر على تطوير إدارة المصروفات وطرق الدفع فى الحكومة .

البنوك التجارية Commercial Banking :

زادت أهمية النظام البنكى فى الهيكل العام للمدفوعات الحكومية على حساب العمليات النقدية المتعلقة . وبالرغم من أنه فى عدة دول مازالت العمليات النقدية هى المسيطرة ، ولكن دول قليلة استمرت باستخدام خزائن مستقلة ، بينما الاعتماد يكون أقل على النظام البنكى . حتى فى تلك الدول التى أُلزِمَت استخدام نظام الخزينة ، ومازالت تُلْزَم استلام ودفع المدفوعات نقداً ، العمليات النقدية قد انخفضت ، والاعتماد أصبح بصورة أكبر على المدفوعات عن طريق الشيكات والوسائل المشابهة والمسحوبة كلها على المؤسسات المالية لحفظ الأموال (البنوك) . مدى العلاقة العريضة الموجودة حاليًا بين الحكومة والبنوك موضحة بالجدول رقم (٦) . فى التصنيف الأول ، الحدود بين الحكومة والمؤسسات البنكية غير واضحة المعالم . الشيكات الصادرة من الحكومة يتم اعتمادها بواسطة البنك ، بغض النظر عن توفر الأرصدة من عدمه ، لسبب بسيط وهو أن البنوك مملوكة بالكامل للحكومات ، وقد لايكون هناك قنوات رسمية منظمة لإقراض الحكومة . من جهة أخرى ، البنوك تستفيد من الإيرادات التى تستلمها ، حيث لايتم تحويلها مباشرة إلى حساب الحكومة . هذا التأخير (والذى يكون موجوداً حتى فى الدول الصناعية مثل إيطاليا حيث إن البنوك عادة تحتجز الضرائب التى تقوم بتحصيلها لفترة تصل إلى ثلاثة أيام قبل تحويلها إلى الحكومة) يعمل فى صالح البنوك ، والتى عندها تفضل أن تقوم بهذه الوظيفة لتجهيز الخدمات للحكومة مقابل أجر ، والذى ستلزمهم بتسليم الضرائب التى يحصلونها مباشرة . هذا النوع من العلاقة يخفى الحقيقة عن التمويل قصير الأجل للميزانية . بالإضافة إلى ذلك ، فإن الاحتفاظ بالأموال فى البنوك لفترات أطول يعمل ضد مصلحة الحكومة ، وذلك عندما يكون التضخم مرتفعًا ، وممكن أن يساهم فى عجز مالى أكبر . ومع ذلك وعندما لاتكون البنوك مملوكة بواسطة الحكومة ، وتعمل باستقلالية ، فإن العلاقات تكون تجارية ، وبالتالى واضحة . هذا النوع من العلاقة (التصنيف الرابع فى الجدول رقم ٦) يوضح الاختلاف التقليدى بين الحكومة والنظام البنكى ، وجميع العمليات تكون علانية . حتى الوسائل الحديثة مثل كروت المشتريات الإلكترونية فهى تُمنح للمؤسسات البنكية التجارية على أساس عطاءات المنافسة وتضمن لها النزاهة .

النوع الثانى من العلاقة أصبح خاصية شائعة فى الاقتصاديات التى مازالت فى مرحلة الانتقال . بالرغم من أن بعض هذه الدول أنهت العمليات مع هذه البنوك المتخصصة بصورة قليلة فى ارتباطاتهم الحديثة ، وذلك بهدف التحرك نحو سوق اقتصادى إلا أن هذه العمليات مازالت مستمرة فى بعض البلدان كالجزائر ، والصين .

الجدول رقم (٦)

العلاقات مع النظام البنكى :

الجميع فى العائلة واحدة All-in-the-family-syndrome	– فى بعض الدول . النظام التجارى البنكى ، أو على الأقل جزء منه مملوك للحكومة ، فى هذه الحالات يتم تحديد بنوك تجارية مختارة للقيام بعمليات التحصيل والدفع الحكومية ، وحيث إن التدفقات الخارجية تتجاوز التدفقات الداخلية ، فإن الفروق يتم تغطيتها من موارد البنك بصور متكررة وبدون أى رسوم . البنوك كذلك تحتفظ بالإيداعات الحكومية وبدون دفع أى فوائد . بالإضافة إلى ذلك ، فإن الإيردات المحصلة بواسطة البنك قد لا يتم تحويلها إلى حسابات الحكومة وتحتفظ بها لفترات أطول . فى بعض الحالات يتم التصريح بتخصيص الميزانية أو جعلها دائنة فى حسابات جهات الإنفاق للمصروفات وذلك فى بداية كل فترة مالية . وبالتالى ومن أجل تحقيق جميع النوايا والأهداف ، فإن البنوك تعتبر جزءاً من العائلة الكبيرة للحكومة .
بنوك متخصصة لأغراض معينة specialized banks for specific purposes	– فى عدة اقتصاديات متحولة مثل (الجزائر والصين وفيتنام) يتم إنشاء البنوك المتخصصة ، كبنك التنمية الزراعية وبنك التنمية الصناعية وبنك الاتصالات وبنك المواصلات ، ويتوقع من قطاع الوزارات ذات العلاقة أن تقوم بعمل مدفوعاتها عن طريق هذه البنوك واعتمادات الميزانية عادة يتم تحويلها دائنة للوازارات فى الحسابات المسوكة بواسطة البنوك .

تابع - الجدول رقم (٦)

العلاقات مع النظام البنكى :

الأموال المدورة مع بنوك مختارة Revolving funds with selected banks	- فى بعض الدول يتم اختيار قليل من البنوك ، بغض النظر عن الملكة وذلك للقيام بعملية التحصيل والدفع . وبالرغم من أن بعض هذه الخدمات يُقدم بدون أى رسوم ، ولكن البنوك تعوض ذلك بطرق أخرى وعلى سبيل المثال : * قد يتم إيداع الأموال المدورة فى البنوك وبدون أن تدفع البنوك أى فوائد . * المدفوعات التى تتم عن طريق البنك يتم تعويضها مباشرة من البنك المركزى ، وبالتالى المحافظة على المدورة الأموال . أيضًا يتم تحويل الإيرادات المحصلة إلى البنك المركزى دون أى تأخير .
العمليات التجارية العادية والمدفوعات مقابل الخدمات المقدمة Regular Commercial transactions and payment for services rendered	- فى بعض الدول ، البنوك تعمل كجهات تحصيل وسداد للإيرادات والنفقات . بالإضافة إلى ذلك ، تعاقدت بعض هذه البنوك على تمويل المدفوعات عن طريق البطاقة الإلكترونية . فى هذه الحالات يتم تحويل الإيرادات إلى الحكومة حال استلامها ، والمدفوعات التى تمت يتم مطالبتها من خلال المقاصة .

ففى الصين كل المتحصلات تدخل فى حساب واحد محفوظ لدى بنك الشعب الصينى The People's Bank of China (البنك المركزى) ، بينما المدفوعات تتم من خلال (٢٣) حساب منفصل ومستقل تحت سيطرة الحكومة ، وفى نفس البنك . الفائض فى بعض الحسابات لايمكن استخدامه لتعويض العجز فى حسابات أخرى ، فى قوة أو صلابة النظام . فى حالة وجود مصروفات معينة مثل المشاريع الرأسمالية (العامة) والمصروفات الرأسمالية للزراعة تتم المدفوعات من خلال ثلاثة بنوك متخصصة : بنك المشاريع والبنك الزراعى والبنك الصناعى والتجارى .

فى الدول الأخرى الحكومات تحجز مدفوعات المعاشات لدى بنوك مختارة (لتغطية المدفوعات لمدة أسبوع) . هذه البنوك تقوم بعمليات الدفع آخذة فى الاعتبار تحقيق أفضل الأرباح ، والترتيب لإنهاء التزاماتهم بأسرع وقت . قد لايتم مكافأة البنوك على الخدمات المقدمة منهم . بالإضافة إلى البنوك التجارية ، ويتم استخدام مكاتب البريد بطريقة مكثفة لصرف المدفوعات ذات القيم القليلة فى المناطق الريفية . هذه العمليات تتم من خلال المدفوعات السريعة ، والتى هى عبارة عن أوامر دفع تسمح بتحويل الأموال لحساب المستفيد المحدد مسبقًا . قد يتم إعطاء مكاتب البريد دفعات مقدمة (لمقابلة نفقات الإيداعات التى عادة تحدث فى بداية الشهر) أو قد يتم مطالبتهم (لحقوقهم) من خلال نظام المقاصة العادى . يمكن ويتم استخدام المدفوعات السريعة للعمليات المتكررة وغير المتكرره معًا .

عند الكلام عن المدفوعات تنشأ ثلاثة مواضيع رئيسية : الحاجة إلى الكفاءة efficiency والقرار بشأن الإفراط فى الشيكات العائمه check float وتسييس عملية المدفوعات Payments Process . الحاجة إلى الكفاءة تأتى من اعتبارات مختلفة . أولها : النظام الكفء يقلل من تكاليف العمليات ويقلل من الشك لكلٍ من دافعى النقود والمدفوع لهم . الكفاءة الفنية لنظام المدفوعات يؤثر على الكفاءة ، والتى يتم معها استخدام أرصدة النقدية فى البنوك ، وكذلك الطريقة التى يتم بها تنظيم إدارة النقدية فى الحكومة . تهدف إدارة النقدية إلى ترتيب التقارب بصورة أكبر بين التدفقات النقدية الداخلة والتدفقات النقدية الخارجة خلال السنة المالية وبالتالى تقليل الاقتراض .

يعتمد كلا الموضوعين إلى حد ما على ترتيبات المقاصة أو تصفية الحسابات المتبناة فى الاقتصاد .

فى السنوات الحديثة ، عملت بعض الدول مجهودات مرتبة لتطوير الترتيبات لتصفية وتسوية الحسابات بين العمليات داخل البلد والعمليات خارج الحدود . بينما سمح استخدام التكنولوجيا الإلكترونية بتطوير عدة أنماط أو أساليب سريعة للدفع (فى التحليل الأخير) ، كان يجب على نظام المقاصة بين الحسابات أن يضع معايير واضحة تزيد من درجة الثقة فى العمليات ، حيث يعتمد نظام المدفوعات الحكومى بصورة متزايدة على هذه الثقة (كما هى مهمة لكل من المتعاملين مع النظام البنكى) ، كما أن

نظام المقاصة يمثل الجهاز والذى من خلاله تتحول الأرصدة النقدية ، وتثبيت الدائنية هذه النقاط تكون أهم عند الكلام عن عالم البنك المركزى ، وبالتالى لن يتم الكلام عنها هنا بصورة تفصيلية . من الأهمية أن نكرر ونوضح أن مقدرة الحكومة على تنفيذ سياساتها لإدارة الاقتصاد الكلى تعتمد جزئيًا على كفاءة نظام المدفوعات . وبالتالى فإنه من الضرورى دراسة الأساليب والمواضيع التى تم مناقشتها لتحديد وضعها الراهن وتحديد الخطوات اللازمة لتطوير كفاءة أنظمة المدفوعات القائمة .

تعتبر الشيكات من الوسائل المدينة ، والذين يصدرونها يتمتعون بالمزايا العائدة لهم نتيجة الفترة العائمة التى يأخذها الشيك ؛ ليتم تحصيله من خلال النظام البنكى . لقد أثيرت مشكلة حول هذه الفترة العائمة ، بأنها تعتبر بمثابة (مكافأة للساحب «لدافع النقود بشيك» بالمبالغ المدفوعة ، كما لو كانت بمثابة قرض بدون فوائد ، وهذا يقلل الكفاءة والناحية الأمنية لنظام المدفوعات) [1] . بينما جزء من الحل يعتمد على الطريقة التى يتم بها تنظيم العمل الورقى فى المؤسسة التى ستدفع ، كذلك الرقابة تتم بواسطة الجهات المركزية ، ولكن الجزء الآخر من الحل يتم من خلال تطبيق التكنولوجيا المتوفرة . ويلاحظ أن عملية معالجة الشيكات تتم بصورة آلية فى عدة دول ، وهذه الدول تستخدم أسلوب الضبط ، وهذا الأسلوب يفترض وقوف المستندات عند النقطة الأولى للإيدا ع (أو عند نقطة لاحقة) ، وعندها يتم حصر ، ومن ثم تحويل المعلومات ذات العلاقة بتحصيل الشيك وتحويلها إلى شكل إلكترونى ، وبعدها يتم وبسرعة دفع المبالغ . هذا النوع من التكنولوجيا أصبح حاليًا متوفرًا ، ومن الواضح أنه ليس إلزامًا على القادمين لاحقًا استخدام نفس الطريق الذى سلكته الدول الأخرى . ولكن ومع التوسع أصبحت الشيكات تصدر بدون معرفة الأرصدة والمدفوعات ، وبالتالى تبقى الشيكات معلقة فى البنك المركزى ، وقد يحتاج الأمر إلى إجراءات صلبة وقوية لإدارة عملية المصروفات نفسها . مثل هذا الإصدار للشيكات بدون رصيد يكون علامة للافتقار إلى الانضباط المالى فى الحكومة ويجب دراسة هذا الأمر .

يزعم البعض وبصورة متكررة (ويوجد هناك أدلة كافية تدعم هذا الادعاء) أن البنوك تخضع لضغوط سياسية صادرة من الحكومة ، للقيام بالدفع حتى فى حالة عدم توفر

١ - انظر بنقتزر وسمرز Pingitzer and Summers (1994) ص ١١٠ .

أرصدة (التطبيق العملى ساهم فى خسائر تجارية للبنك) . فى الواقع فإن هذا يتضمن أن البنوك التجارية أصبحت الأدوات التى تقوم بتنفيذ سياسات الحكومة . ومن المعروف أن الضغط على البنوك لغرض الدفع يتم فى حالة الدولة التى يبدو فيها النفوذ على الوزارات (الجهات) ضعيفًا . لقد تم عمل افتراضين لحل هذه المشكلة .

الأول : هو تقوية دور البنوك التجارية والسماح لهم بعدم الدفع فى حالة عدم توفر الأرصدة . هذا وبكل المعانى أسلوب جديد . وفى الواقع فإنه جزء من السلوك النمطى الحكيم والذى يُلزم البنك باتباعه كحدٍّ أدنى . غير الملتزمين بهذا المفهوم ساهموا فى نشوء المشاكل الحالية .

الثانى : من المقترح أن يعاد دور نظام الخزينة ليعمل كقوة ضابطة بين سلطة إصدار الشيك وبين البنك التجارى . فى سياق هذا الكلام قد يتضح أن بعض الدول قد تركت نظم الخزينة التقليدية بمجرد أن النظام البنكى أصبح أكثر كفاءة . لقد تم إعطاء جهات الإنفاق صلاحيات مالية قوية لإصدار الشيكات ودفع الأموال من خلال ترتيبات مباشرة مع البنوك [1] . إعادة إدخال الخزينة سوف يعنى تمديد العمليات ، وزيادة فى التكاليف ، وتقليل مسئوليات جهات الإنفاق . المؤيدون لعملية إعادة إدخال نظام الخزينة يقترحون أن الخزائن لا تقوم فقط بتدقيق المدفوعات ، بل تكون مسؤولة أيضًا عن مسك الحسابات . مثل هذه الخطوه قد توسع الهوة بين مسئولية الصرف وصلاحية الدفع . بالإضافة إلى ذلك ، أظهرت الخبرة أن الخزائن ليست أقل ثباتًا للضغوط السياسية من البنوك التجارية . الدوران حول النظام والسياسة لايمكن معالجته من خلال إعادة إدخال نظام الخزينة . الأفضل توخى الالتزام بالنظام (الذى يعتبر جزءًا أساسيًا من الإدارة المالية الحكومية الفعالة) من خلال نظام رقابى حازم وإشراف دورى فمحاسبته مسئولية قوية ومساهمة وطنيه كبرى ، وفوق كل ذلك وضوح أكثر .

---

١ - الشيكات المدفوعه بواسطه البنوك التجارية عادة ماتكون مؤمنة بواسطة البنوك المركزيه قبل صرفها وذلك من خلال ترتيبات عاديه . نادراً ماتصرف شيكات مزورة ، وإذا حدث ذلك فإن البنك التجارى هو الذى يتحمل المسئولية .

التقارير المالية Financial Reporting :

مكونات التقرير المالى والتفاصيل التنظيمية مشروحة بالتفصيل فى الفصل السادس . هذا الجزء يهتم فقط بالمدفوعات ورفع تقارير المدفوعات إلى جهات الإنفاق والإدارات المركزية . وتتم المدفوعات عن طريق النظام البنكى ، فيتم إرسال الكشوف اليوميه للتدفقات النقدية الواردة والصادرة ، إما إلى جهة الإنفاق أو إلى الإدارة المعنية بوزارة المالية . فبالنسبة لكشوف الإيرادات ، فإنها توضح المبالغ المحصلة وأسماء الذين دفعوا المبالغ وتاريخ كل عملية . أما بالنسبة لكشوف المصروفات ، فإنها توضح المبلغ المدفوع ، ودُفِعَ لمن ، وأى بيانات أخرى ضرورية . هذه الكشوف اليومية (فى بعض الحالات تكون أسبوعية) لاتعرض العمليات حسب تصنيف الميزانية ، وإنما على حسب تسلسلها المنطقى بغض النظر عن المبلغ والهدف منه . وبما أن بيانات هذه الكشوف تعتمد على المبالغ المدفوعة فعلاً ، فإن هذا يسبب اختلافًا بينهما وبين الكشوف المعدة من قبل جهة الإنفاق والتى تعتمد على الصرف بشيكات . ولمعرفة مقدار الفرق (المبلغ العائم) ، فإنه يمثل الاختلاف بين كشوف النقدية وبين كشوف الشيكات .

بالنسبة للدول التى تستخدم النظام التقليدى للخزينة ، فإن التقارير متطابقة وتصور العمليات التى تمت خلال فترة محددة . فى هذا النظام لايوجد أى اختلاف أو تباين بين التقارير المعدة ، حيث إن الجهة التى أصدرت أوامر الدفع هى نفسها التى تقوم بالصرف الفعلى . هذه التقارير تعرض التسلسل الزمنى للعمليات والتدفقات الإجمالية ، وبعدها تقوم جهات الصرف بإعادة تصنيفها حسب تبويب الميزانية .

وبالرغم من وجود مشاكل رئيسية ، عند إعداد التقارير المالية مثل التوقيت المناسب والشمولية والتبويب ، نجد أن الدول التى تستخدم الحاسب الآلى قادرة على التسجيل وتحديث البيانات بمجرد حدوث العمليات . بالإضافة إلى ذلك ، نجد أن البيانات الملائمة جاهزة للاستخدام من قبل جهات الإنفاق عند الحاجة وذلك عن طريق استخدام جهاز الحاسب الآلى (الموجود فى الجهة) ، وكذلك من قبل الإدارات والبنوك المركزية الموجودة (باستخدام الأجهزة الموجودة فى الإدارة) ، وهذا بدوره يؤدى إلى القضاء على المشاكل التى كانت تنشأ عند إعداد ورفع التقارير (الكشوف) المالية .

المتأخرات بين المنشآت (المؤسسات) Interenterprise Arreart :

أصبحت المتأخرات بين المنشآت مشكلة كبيرة فى عدة دول من تلك الدول التى فى حالة الانتقال إلى اقتصاديات السوق ، فعلى سبيل المثال : ظهرت المشكلة فى يوغسلافيا السابقة خلال بداية الثمانينيات وفى الفيتنام خلال نهاية الثمانينيات . حيث تحررت المنشآت من الرقابة المركزية وتوفير الاعتمادات والتسويق واتجهت للعمل باستقلالية مستهدية بعوامل وضوابط السوق . خلال بداية السبعينات ، وزادت وبصورة سريعة المتأخرات بين المنشآت فى عدة دول وأصبحت أيضًا مشكلة رئيسية . فمثلاً فى روسيا : هذه المتأخرات بلغت حوالى (٤٨) بليون روبل Rub فى بداية ١٩٩٢م وفى منتصف ١٩٩٢م ارتفعت إلى أكثر من ثلاثة ترليون روبل ، (وضعف قيمة الديون المحلية) . يدل هذا النمو الضخم على أن العديد من المؤسسات ، والتى كانت ستتوقف عن العمل قد حصلت على تمديد الحكم بالسماح لها لتزيد من تراكم معدلات المتأخرات . كذلك كانوا يساهمون للتخفيض فى إيرادات الضرائب بغض النظر عن معدلات التضخم العالية ، وبصورة أكبر ؛ لأن الضرائب قدرت على أساس العمليات المالية المسجلة من خلال النظام البنكى . ولأن المتأخرات تتسبب فى تأخير كثير فى التسجيل ، فإنهم يثيرون المشكلة القائمة لحالة الموارد الحكومية الموجودة والمهزوزة بطبيعتها ، ويستطيعون أن يفقدوا الاقتصاد استقراره كما فى حالة توسيع الديون والتهرب الضريبى ، الذى يزيد من حدة التضخم . قد تكون المتأخرات نتيجة قصور بالسياسة (مثل الفشل فى توقع ومتابعة التوسع فى اللجوء إلى آلية للهروب عن طريق إدارة المنشآت) ، أو القصور فى نظام المدفوعات ، أوالاثنين معًا . ولتحديد السبب يجب اختبار طبيعة المتأخرات والعوامل التى ساهمت فى حدوثها .

على الرغم من أن المتأخرات بين المنشآت شائعة فى عدة دول ، إلا أنها ستصبح موضوعًا رئيسيًا فى الدول التى يوجد بها قطاعات عامه كبيرة . فى هذه الدول أو الاقتصاديات ، يتم تمويل رأس المال العامل بناءً على طلب من الرقابة المركزية فى البنك المركزى أو بنك آخر محدد ، كجزء من خطة التنمية . المتأخرات كذلك تكون مقيدة فى أرقام كبيرة للتمويل من ميزانيات الحكومة ، وعندما يتغير هذا النظام ، والبنوك تتوقف عن الإقراض ، عندها تواجه المنشآت ثلاثة بدائل وهى : أن تبحث عن

الاقتراض من مكان أخر ، أو توقف بعض أو كل العمليات ، أو تتأخر فى السداد للموردين . تتجه إدارات المنشآت إلى اختيار الأسلوب الأخير كوسيلة للهروب . ولكن عندما تلجأ كل أو معظم المنشآت لنفس الأسلوب ، فإن الهدف من التغيير فى السياسات سيفشل .

خلال فترات التضخم المرتفع ، تتجه المنشآت ذات الأسعار المحددة بواسطة الحكومة ، تتجه إلى تعزيز رصيد المدينين أو العملاء (وهى تكون متأخرات لمنشآت أخرى) . علاوة على ذلك وخلال فترات الكساد ، فإن المنشآت التى ليس لديها مرونة الضبط لميزان عملياتها قد تعزز المتأخرات (الأرصدة المدينة) . ولكن يجب عليهم الصرف فى حدود المبالغ المحددة لدفع الأجور والمرتبات . كذلك ، وكجزء من سياسة التضخم ، عندما تكون الاعتمادات أقل ، فإن المنشآت تنشىء أو تعزز المتأخرات . وهناك عاملان أساسيان ساهما فى إنشاء المتأخرات بين المنشآت (وبالتحديد فى الاتحاد الروسى) .

الأول : كان هناك عجز هائل فى السيولة النقدية منذ ١٩٩٢م حتى قامت الدول المستقلة حديثًا بعمل عملات منفصلة [1] . وساهم ذلك فى وجود وضع يسمح فيه للاتحاد الروسى بالرقابة على إنتاج أوراق النقد ، بينما كل الجمهوريات السابقة كانت قادرة على عمل مبالغ نقدية . النقص فى السيولة النقدية يؤدى إلى تعطيل كبير فى المدفوعات وتعزيز جيد فى زيادة حجم المتأخرات .

الثانى : كان هناك انهيارٌ فى نظام المدفوعات . حيث كان النظام بطيئًا ، وكما لوحظ سابقًا فإن المدفوعات كانت تأخذ مدة أكثر من ثلاثة إلى أربعة أسابيع . نظم الدفع تتطلب عادة الترتيب بين المقاصَّة (والتى تستلزم تحويل لتعليمات الدفع) والسداد أو التسوية (والذى يستلزم التحويل الفعلى للمبالغ إلى المستفيد المقصود) . ولأن سداد المدفوعات بصورة فردية قد يأخذ بعض الوقت ، ولأن ترتيبات المقاصَّة تتصور أو تخيل وجود عمليات متشابكة ، فإنه يجب على كل مشارك التأكد من وجود مبالغ كافية ؛ لتغطية المبلغ الصافى عليه للنظام . فى

١ – انظر هاردى ولاهيرى Hrdy and Lahiri (١٩٩٤م) .

الاتحاد الفيدرالى الروسى أثبت هذا النظام عدم جدواه (صعوبة تطبيقه) ، حيث إن المشاركين ليس لديهم احتياطيات كافية للمحافظة على المبالغ الصافية عليهم . فى كل الظروف نجد أن كل عملية دفع قد تمت يكون مقابلها عدم القدرة على الدفع من قبل مشارك آخر .

من خلال النقاش السابق يتضح أنه عند حدوث تغيرات مفاجئة فى السياسات قد تتسبب فى تأثيرات غير مرغوب فيها ، هذه التأثيرات غير المرغوب فيها توضح الافتقار إلى نظام مدفوعات كفء . وهذه التأثيرات بدورها تظهر الضعف الواضح لنظام المدفوعات . وبالرغم من أن تطوير هذه الأنظمة قد لايمنع من حدوث المتأخرات بين المنشآت ، ولكن قد يساهم بصورة قوية لتقليل حجم المشكلة .

الفصل الثانى

هيكل (تركيبة) المحاسبة الحكومية

Morphology of Government Accounting

تركيبة المحاسبة الحكومية :

مرت المحاسبة الحكومية بمرحلة طويلة خلال الألفين ونصف سنة الماضية . ويرى كواتيليا فى كتاباته حول المحاسبة الحكومية منذ مدة طويلة أن الهدف كان هو الحفاظ على الحسابات الدقيقة والمفصلة لعقارات ممتلكات الملك الكبيرة وللمحاصيل والماشية والأصول الأخرى والدخل والإنفاق ، ولخدمة هذه الأهداف فقد تم تصنيف عناوين أو فصول المحاسبة كما هو معروف ، حيث يتم تسجيل العمليات المالية بشكل يومى ، ومن ثم يتم إرسالها فى نهاية كل شهر . وقد شمل الإطار الذى وضعه كواتيليا الحفاظ على حسابات العمليات وقائمة الجزاءات لأكثر من أربعين طريقة لسرقة أموال الحكومة [1] . وتشكل المحاسبة جزءًا لا يتجزأ من فن إدارة شئون الدولة ، ومنذ اكتشاف طريقة حفظ الدفاتر بنظام القيد المزدوج ، قبل ما يزيد عن خمسمائة عام ، اتجهت بعض الحكومات لهذا النوع من النظام على الرغم من أن الكثير من الدول لا تزال تمسك الحسابات على أساس نظام القيد المفرد .

وعلى الرغم من هذا التاريخ الطويل للمحاسبة فلم يتعرض أى من مناشط الدولة للنقد بالحجم الذى تعرضت له وقد يبدو أن المهمة الرئيسية لحسابات الدولة هو إدارة أموالها بطريقة صارمة مثل : مراجعة قانونية مدفوعاتها ، والحفاظ على الأصول المالية التى يتم جمعها نيابة عنها . كما تمت مناقشتها فى الفصل السابق وكذلك ضمان الحفاظ على الأموال التى تم تحصيلها نيابة عن الدولة . ومن هذه المهمة الخاصة بإدارة الممتلكات وتأمين الخدمات والتجهيزات ، تطورت المحاسبة الحكومية إلى مرحلة أصبحت فيها العمليات التى تجرى فى سنة مالية تقدم للجهة التشريعية للإحاطة والاطلاع ، وبمرور السنين أصبحت تقدم لها لدراستها بدقة ومن ثم إجازتها (الموافقة عليها) وبينما نجد أن الأهداف الرئيسية لا نزاع عليها فإن إمكانية تحقيقها بفعالية أصبحت مواضيع اهتمام ونقاش جاد . فبينما يعكس النقاش ازدياد الوعى العام بنظام حسابات الدولة والذى كان يعتبر واحداً من أنشطتها المحاطة بالسرية والغموض

١ - انظر كواتيليا (١٩٩١) . ويقترح الرد التفصيلى للخطوات المختلفة المراد اتخاذها لحفظ وفحص الحسابات أن عمر الآلات الحاسبة قد طال كثيراً قبل أزمة أدموند بروك «الانعكاسات الخاصة بالثروة فى فرنسا» «بأن عصر الفروسية قد ولى . وهذا يعنى نجاح الاقتصاديين والآلات الحاسبة» .

فإن النقاش أيضًا يعكس تزايد الآمال فى تفصيل أنظمة الحسابات . ويرى الاعتقاد السائد أن هناك "عجز فى الائتمان" فى الحسابات الحكومية . وعلى الرغم من أن الاختلافات فى وجهات النظر بين البشر ، إلا أنه يبدو أن قطاعًا من الناس يرون أن الحسابات الحكومية تخفى أكثر مما تعلن وأنها قد صيغت بعناية بالغة تعوق الفهم .

يرى بعض النقاد أن المحاسبة الحكومية فقدت عبر السنين الرؤيا تجاه المستفيد . ومن جانبهم يؤكد مديرو البرنامج فى الإدارات الحكومية للإنفاق ، أن حسابات الميزانية أعدت خصيصًا لخدمة مصالح المستهلك . ويجد الاقتصاديون العاملون فى تحليل أداء السياسة المالية للحكومة الكثير من الإجراءات المحاسبية والمفاهيم المحاسبية معقدة ومتقادمة عمومًا وليس لها مرتكزات راسخة وبذلك يمكن التلاعب فيها بسهولة [1] . وكل من قطاعات الرأى العام يبدو أنها تؤيد وجهة النظر التى تقول بأن الحسابات قد تكون مفيدة للآخرين (على افتراض أنها امتداد لنظرية العمل : نظرية القيمة ومبدأ الانتفاع بالشك Theory of value and benefit of doubt approach ، وأن ما ينتج ينبغى أن يكون ذا قيمة وأنه سيستخدم من قبل شخص ما) .

وعلى الرغم من أن هذه الانتقادات جديدة ، فقد أدت العديد من التطورات إلى جعل الحسابات الحكومية وأنظمة المحاسبة أكثر استجابة للحاجات المتجددة وأكثر انتقائية .

أولاً : هو الإنفاق المؤسسى الملحوظ فى نطاق واسع للتجاوب مع متطلبات إدارة الاقتصاد الكلى . اتباع سياسات مالية أما سياق سياسات السوق فى إطار هيكلة الاقتصاد أو فى الدول التى فى طور الانتقال إلى اقتصاديات السوق ، هذه الخطوة تتطلب كمًا جيداً من البيانات لتزويد المديرين بعين فاحصة بالتوقعات المستقبلية والقدرة على التخطيط بالإضافة إلى سرعة اتخاذ القرارات دون أى تأخير . وكجزء لايتجزأ من هذه الخبرة يحتاج الجمهور

---

١ - فى الولايات المتحدة ينص التشريع المتعلق بقانون المسئولين الماليين الرئيسيين (المادة ١٠٢ «أ») على أن الحسابات «لا تكشف بدقة المستقبل المالى والمحتمل لتكاليف قرارات التشغيل والاستثمار ، بما فى ذلك الاحتمالات المستقبلية للسيولة أو الموارد الأخرى ، ولا تتيح مقارنة كافية للتكاليف الحقيقية بين الإدارات التنفيذية ، ولا توفر المعلومات المطلوبة الفعالة للبرامج فى وقتها» ، (برنامج تحسن الإدارة المالية المشترك ، ١٩٩٢ أ) .

للمعلومات . ليس فقط فيما يتعلق بحجم ما تم تحصيله وصرفه وافتراضه ، ولكن فيما يتعلق بكيفية صرف الأموال ، حيث انتقل الاهتمام لفعالية الخدمات المقدمة وللبحث عن إجابات للاسئلة الدائمة عما إذا كان من الممكن أن تقدم بتكلفة أقل . وقد أوجدت هذه الاهتمامات دراسة مفصلة للتطبيقات المحاسبية القائمة والخيارات المتاحة للتطوير .

ثانياً : الآن أصبح الجدل القديم حول إمكانية تطبيق المحاسبة التجارية والذى يعتقد أنه كان لاهوتيًا (دينيًا) لفرع ما فى مطلع الخمسينيات من هذا القرن عمليًا أكثر . وقد كان التركيز خلال السنوات الأخيرة على التعديلات المطلوبة لتطبيق ممارسات المحاسبة التجارية حسب الاحتياجات المنفردة للحكومة . وقد أحرز قدر كبير من التقدم نحو هذه الغاية بتطبيق المثل السائد القائل بأن الدخول فى الخطوات العملية أكثر إنتاجية من مناقشة النظريات التى لاتنتهى .

ثالثاً : إن الثروة التكنولوجية قد أتاحت الفرصة لاكتشاف جوانب جديدة . ولم يعد السؤال الوارد هو ما إذا كان من الممكن تطبيق هذه التقنية على نظام حسابات الدولة ، ولكن هو كيف يمكن تطبيق ذلك . وبسبب هذه التطورات فإن ما يمكن عمله تطبيقها . وبسبب هذه التطورات فإن ما يمكن عمله فى المحاسبة محدود ولا يرجع ذلك إلى القدرة على التجديد وإنما إلى التقنية . وهكذا فإن المحاسبة الحكومية على بداية تغيير كبير . يشرح هذا الفصل والفصول التالية خلفية لهذه التغييرات ويناقش تأثيرها على شكل المحاسبة الحكومية الحالية والمستقبلية .

المحاسبة التجارية والمحاسبة الحكومية Commercialand Govermment Accounting :

تركز الجدل فى الدوائر الحكومية لعدة عقود من الزمن على إمكانية تطبيق صيغ المحاسبة التجارية على أعمال الجهات الحكومية . وعلى الرغم من ذلك فإن المحاسبة التجارية والتى طرحت بصيغة نظرية وعمومية لم تكن قابلة للتطبيق على الجهات الحكومية التى تكون أعمالها موجهة نحو توفير السلع والخدمات ، وليس نحو تحقيق الربح . وقد كانت الحجة جازمة ومعقدة للأمور . حتى وبالرغم من إجراء هذا النقاش

علنًا ففى مطلع الخمسينيات أدخلت حكومات العديد من الدول مسك الدفاتر بنظام القيد المزدوج والميزانيات ا لعمومية السنوية . ففى الجهات الحكومية التى لديها من حيث المبدأ ، مسك دفاتر بطريقة القيد المفرد وتعتبر متميزة بصورة فريدة عن القطاع التجارى ، تجد الميزانيات العمومية المبدئية ومسك الدفاتر يتم بنظام القيد المزدوج ، كما لو اعتبرت أنشطة تجارية . ففى الهند على عهد الحكم البريطانى كان نظام الرى (التجارى) مميزًا عن نظام الرى (غير التجارى) ، الأول له أنظمة محاسبية مختلفة أخذت جزئيًا من الأعراف المحاسبية التجارية .

فى الاقتصاديات المخططة مركزيًا نجد المحاسبة فى الحكومة ومؤسسات القطاع العام (على الرغم من أن التقنيات أخذت أشكالاً واسعة ومتنوعة) كانت لها ثلاث وظائف . **الوظيفة الأولى** كانت لحفظ السجلات المالية للعائدات والمصروفات والأصول والالتزامات .

الوظيفة الثانية كانت للحفاظ على نظام دقيق (البعض اقترح أن يكون أكثر دقة ومخصصًا لمعالجة وتصور وبناء المعلومات) لتسجيل وحفظ البيانات الاقتصادية الكلية بما فى ذلك حجم الإنتاج والإنتاجية والطاقة المحددة . **الوظيفة الثالثة** هى أنه فى الصناعات التجارية أو التصنيعية وجد تنظيمات لحفظ سجلات إضافية لمراقبة مخزون المواد والمنتجات . وهكذا فقد انحصر النقاش أساسًا فى النوع البريطانى من الأنظمة التى استخدمت عادة أنظمة مسك الدفاتر بطريقة القيد المفرد . وقد ركزت الحجة على أن أهداف المحاسبة الحكومية كانت لمساعدة تخصيص الأموال والإدارة المالية للسيولة المتعلقة بها فى الميزانية . وكنتيجة طبيعية لذلك فقد ذكر أن مصدر الاعتمادات المالية لا ينسب مباشرة إلى تأمين الأدوات وتقديم الخدمات ، حيث يتم الحصول على الاعتمادات من متحصلات الضرائب العامة ، فى حين أن توفير البضائع وتقديم الخدمات له منطقه السياسى والمالى من خلال تحصيل المطالبات من المستخدمين وطرق التسعير المرتبطة به . بالإضافة لذلك لم تكن هنالك آلية معمول بها فى السوق لتحديد الطلب على الخدمات المقدمة من الدولة .

قد تكون هذه الخصائص خاصة بالحكومة وحدها ، ولكنها لا تتطلب بالضرورة نظامًا محاسبيًا مختلفًا مادام أن النظام يقتضى تسجيل وتحليل وتصنيف وتفسير

المعلومات المالية المتعلقة بالعمليات المالية الحكومية . ومن المقبول الآن وعلى نطاق واسع أن أى نظام محاسبى فى الحكومة - كما فى أى مؤسسة بصرف النظر عن توجهها التجارى - ينبغى أن يسهل معرفة أداء الإدارة المالية ويوضح التقدم الذى حققته لكل إدارة فى تحقيق أهدافها ، وأن يسلط الضوء على المجالات التى تتطلب مزيداً من المراقبة . وبناءً عليه فقد اكتسبت بعض عناصر المحاسبة التجارية قبولاً تدريجيًا فى دوائر الحكومة . وقد ساهم عددٌ من الأحداث الملموسة فى تغيير الموقف الذى أدى إلى هذا التحول فى المحاسبة الحكومية .

أولاً : وعبر السنين ازداد حجم وتعقيد العمليات المالية الحكومية ، لأن الدولة قد اتجهت لشراء الآلات المعقدة واستخدمتها فى شتى الأغراض . وقد أدى هذا التطور إلى الحاجة لنظام يسهل حفظ سجلات الأصول بالإضافة إلى بيانات التكاليف الثابتة والمتغيرة .

ثانيـاً : بدأت الإدارة الاقتصادية فى عمل كثير من الطلبات على نوعيةالمعلومات المحاسبية وتوفيرها فى وقتها . وبالتحديد فإن التغييرات فى الاقتصاد المحلى كالتضخم والتضخم المفرط أو الكساد تتطلب تعديلات فى المعلومات التاريخية لأغراض التحليل .

ثالثـاً : أصبحت البيانات المحاسبية ضرورية لقياس أداء المؤسسات من أجل خدمة الهدف المباشر لصياغة السياسة والهدف الأوسع للمحاسبة . وقد تطورت المحاسبة من كونها محدودة فى التقيد بالقوانين واللوائح الخاصة بتدفق الموارد إلى الاهتمام باستخدام الموارد المخصصة وفعالية استخدامها .

رابعـاً : على المحاسبة ألا تواجه فقط الالتزامات قصيرة الأجل ، ولكن أيضًا تلك التى سترد فى مرحلة متأخرة . وأصبح من الضرورى تقوية أنظمة المحاسبة حتى تكون قادرة على قياس وإيضاح هذه الالتزامات .

خامساً : تطلب دور الإعانات الخارجية والشروط المتعلقة بها معايير حكومية مقبولة دوليًا لحفظ الحسابات . ونظراً لأن معظم الإعانات استخدمت لأغراض تجارية أو شبه تجارية محدودة فقد استلزم ذلك إدخال نمط المحاسبة

التجارى فى تلك المجالات الحكومية الممولة بالمساعدات الأجنبية . كما ساهمت المعايير الصادرة من جانب المنظمات الإقليمية كالاتحاد الأوربى فى التغييرات الكبرى فى التطبيقات المحاسبية للدول الأعضاء إضافة لتلك الدول التى تطمح فى الحصول على العضوية .

أخيراً : فإن استخدام تقنية الكمبيوتر فى معالجة المعلومات المالية والمزايا المصاحبة لذلك وضع ويفعالية نهاية للجدل حول الخلافات بين القطاع الحكومى والقطاع الخاص وعدم إمكانية استخدام تطبيقات المحاسبة التجارية على العمليات المالية التى تتم فى القطاع العام . ومع أن الحكومة تختلف عن المنشآت الأخرى يمكن وضع معايير خاصة بها لتعكس مختلف أساليب التطبيقات الحكومية .

تنقسم أنظمة المحاسبة الحكومية بصورة عامة إلى أربع فئات تعكس بدورها طبيعة المؤسسات وأنشطتها :

١ - محاسبة الاعتمادات للوحدات الحكومية كالوزارات والمصالح والدوائر والوكالات التى تعمل أساساً فى صياغة وتطبيق السياسات .

٢ - أنظمة محاسبية مشابهة لأنظمة الاعتمادات المالية للإدارات التى تعمل فى الأنشطة التنظيمية والأنشطة المتعلقة بها ، بما فى ذلك الإشراف على المؤسسات التى تقدم خدمات . وهذه الجهات فى توجهيها ليست متميزة عن المصالح والوزارات ، ولكنها عادة تعطى وضعًا مستقلاً بما فى ذلك الميزانيات المنفصلة التى تمولها الحكومة .

٣ - الأنظمة شبه التجارية التى تتعامل مع المرافق العامة والتى تعمل (لجميع المقاصد والأغراض) مثل المؤسسات التجارية ولكنها ملزمة بالسعى لتحقيق الأهداف غير التجارية المحددة من قبل الحكومة .

٤ - أنظمة المحاسبة التجارية فى المؤسسات والوكالات أو المؤسسات التى تمتلكها وتديرها الحكومة بصورة كبيرة ، والتى تسعى إلى تحقيق أهدافها على أساس تجارى .

وعلى كل حال فمن بين هذه الأنشطة الأربعة فإن الثالث والرابع ينظر إليهما على أنهما ينتميان للقطاع التجارى وأنهما ملزمان بأن يكون لهما أنظمة محاسبية تجارية وتتعلق الفئتان الأوليان بهذا النقاش .

ثلاثة أسس محاسبية حددت للمؤسسات المذكوره فى الفئتين (١) و (٢) وهذه الأسس بالتحديد هى أساس الاستحقاق والأساس النقدى ومحاسبة الميزانية . وسيتم مناقشة الأساسين الأولين بالتفصيل أدناه . بالنسبة لمحاسبة الميزانية ، فإنها تستخدم لمتابعة المراحل المختلفة من تطبيق الميزانية ووضعها موضع التنفيذ بعد الموافقة على ميزانية السنة المالية . وهى تركز على تنفيذ الميزانية بعد توفر الصلاحية القانونية التى تختلف من بلد لآخر . وعلى الرغم من أن تفاصيل محاسبة الميزانية تختلف من بلد لآخر ، فإن المراحل المشتركة تتضمن عادة التخصيص للاعتمادات (صلاحية قانونية تحدد المبالغ المتوفرة للإنفاق خلال السنة المالية) وتوزيعها (تخل مؤقت عن صلاحية الميزانية قد يأخذ شكل ضمان) والالتزام بها (طلب مؤكد لشراء السلع والخدمات تعد له فاتورة إما قبل أو بعد المعاملة مباشرة أو فى تاريخ لاحق ومحدد) ودفع القيمة بالفعل وتسليم السلع والخدمات . إن تركيز النظام – الذى هو مشترك لكل المؤسسات بصرف النظر عن ملكيتها – هو لإيضاح المدى الذى كثرت فيه المخصصات وسددت فيه .

مسك الدفاتر بنظام القيد المفرد والقيد المزدوج Single- and Double-Entry Bookkeeping :

إن طريقة مسك الحسابات هى أحد الاختلافات الرئيسية بين المحاسبة الحكومية [١] والمحاسبة التجارية . وتمسك معظم المعاملات الحكومية على أساس نظام القيد المفرد [٢] . إن مسك الدفاتر بنظام القيد المفرد المحدد عادة بعبارات سالبة – مثل ذلك الذى لايعتبر مسكًا للدفاتر بنظام القيد المزدوج – يعود لنظام حفظ السجلات حيث تسجل فيه العمليات المالية فى سجل إفرادي ، مثل دفتر الشيكات ودفتر النقدية أو

١ – عبارة حكومى مستخدمة هنا بصورة أكثر تعميمًا . وكما يلاحظ من النقاش فى هذا الفصل فقد تكون هناك مجالات يمكن فيها ممارسة مسك الدفاتر بنظام القيد المزدوج فى بعض الجوانب الحكومية . والإشارة هنا هى للتطبيقات السائدة مسبقًا .

٢ – هذه المناقشة ملائمة كثيرًا لدول الكمنولث البريطانية ، وإن الدول التى تتبع الأنظمة الفرنسية أو الأمريكية اللاتينية أو الأمريكية لها عادة أسلوب لمسك الدفاتر بنظام القيد المزدوج .

دفتر التصويت Vote book . ومع أن السجلات المساعدة يمكن حفظها لتسجيل الالتزامات القائمة والسلع والخدمات المستلمة ، فإن تركيز النظام قائم على التسجيل المفرد . وهكذا فإن جهة الصرف التى عادة ماتقوم بصياغة السياسة المعتادة والإدارة المتعلقة بها قد تحفظ بدفتر إفرادى ، يوضح الدفعات التى سددتها . وهذا النظام ظل يعمل به فى العديد من الدول ؛ لأن معظم الإدارات ليس لديها مصدر مستقل للتمويل وتعتمد على مخصصات الميزانية لتمويل أنشطتها . وبناءً عليه فإنها تحتفظ بسجل إفرادى تسجل فيه التدفقات . وتشكل العائدات التى تحصلها الإدارة عادة جزءًا من التجمع العام المعروف بالحسابات العامة أو الأموال الحكومية الموحدة . وقد صُمِّمَ النظام ليكون بسيطًا فى سياق التعامل مع المدفوعات فى مختلف أنحاء الدولة بواسطة موظفين بمستوى مبتدئ وبتدريب قليل أو بدون تدريب ، وليس لهم أىُّ خبرة فى المحاسبة . ووظيفتهم الأساسية كانت لعمل القيود بالتسلسل الزمنى الذى حدثت فيه العمليات المالية ، ونقلت بعد ذلك ووحدت فى حساب حكومى . وفى المستوى الموحد تتساوى التدفقات النقدية الخارجية والداخلية .

فى مسك الدفاتر بنظام القيد المزدوج تُسَجَّلُ كلُّ عملية مالية كقيد له طرفان مدين ودائن . فهو يسجل تدفق السيولة للداخل وإلى الخارج . ولكن هذا التسجيل يتم على مرحلتين هما : دفتر اليومية ودفتر الأستاذ . ودفتر اليومية هو الخطوة الأولى لحفظ السجلات التى تُسجَّل فيها العمليات المالية بمجرد حدوثها . وهذا التسجيل يسمى بالقيد ، وهذه الحسابات يُنظر إليها كحسابات اسمية . وبعد ذلك تظهر هذه الحسابات فى دفتر الأستاذ (يسمى التحويل من دفتر اليومية إلى دفتر الاستاذ «بالترحيل» ، وينظر للحسابات على أنها حقيقية ، لتمييزها عن الحسابات الاسمية فى مرحلة التسجيل فى دفتر اليومية) . إن حسابات دفتر الأستاذ تعتبر أكثر تفصيلاً وتحديداً للمبالغ المراد قبضها ، والمبالغ المراد دفعها ، والأصول المطلوبة والتغييرات فى أرصدة السيولة . وهكذا توضح الأصول والالتزامات التى تشكل جزءًا من الميزانية . ودفتر اليومية هو مرحلة تحضيرية لدفتر الأستاذ الذى يأخذ فى الحسبان الجانبين من العمليات المالية . وخلافًا لنظام القيد المفرد فإن نظام القيد المزدوج كامل ويعكس تماماً الوضع المالى للمنشأة .

وفى دراسة إمكانية تطبيق مسك الدفاتر بطريقة القيد المزدوج على المحاسبة الحكومية يتطلب الأمر التركيز على ثلاث من قضايا المحاسبة . هل هذا النوع من مسك الدفاتر ضرورى ؟ وهل هو قابل للتطبيق ؟ وهل هو اقتصادى ؟ وعلى الرغم من أن هذه العناصر الثلاثة ليست شاملة ، فهى تقدم نقاطًا تحليليةً مختلفة لحسم النقاش .

وكما هو ملاحظ أعلاه فإن أقوى حجة لصالح نظام القيد المفرد هى التقليد القديم للوزارات الخدمية التى تقوم بالصرف وليس لها مصدر دخل ، والتى لا يتوقع أما من وجهة نظر من يفضلون وجود إدارة مالية مركزية قوية أن تتحمل مسئوليات مالية . وهذه الأساليب ليست منسجمة مع الاتجاهات المؤيدة لإعطاء الإدارات مسئولية مالية أكثر . وبمجرد إعطاء الإدارات مهمة المحاسبة الذاتية ، يجب أن يكون لديها معايير محاسبية كافية . وهذا بدوره يتضمن نظامًا لتسجيل المعاملات على مرحلتين هما : دفتر اليومية ودفتر الأستاذ . وتحتاج الإدارات إلى أنظمة لقياس مواردها المالية ، وأهم من ذلك فهى تحتاج إلى سجل بالالتزامات الممولة وغير الممولة من وجهة نظر الإدارة المستقرة . وهكذا فإن التحول من مسك الدفاتر بنظام القيد المفرد إلى مسك الدفاتر بنظام القيد المزدوج أمر تحتمه الظروف .

هل سيساهم إدخال مسك الدفاتر بنظام القيد المزدوج فى أى تغيير رئيسى فى العمل وهل هو قابل للتطبيق على المدى الطويل ؟ مرة أخرى وكما هو ملاحظ آنفًا ، فإن مسك الدفاتر بنظام القيد المزدوج مطبق أصلاً فى المؤسسات العامة ، وتطبيقه على بقيه الجهات الحكومية ليس أمرًا عسيرًا . وبالتأكيد ، ففى بعض الدول مثل شيلى Chile فقد أدى تعميم تطبيق هذا النظام على بقية الجهات الحكومية إلى تقليل الفروقات الواضحة بين تطبيقات المحاسبية التجارية والحكومية . فالمحاسبة كما هى تدرس فى الجامعات وتؤهل الخريجين إلى العمل فى كل القطاعات والانتقال من قطاع إلى آخر بسهولة . وعلى الرغم من أن معايير المحاسبة – أى معالجة بنود محددة فى الميزانية العمومية فى القطاع التجارى قد لاتختلف عما هى عليه فى القطاع الحكومى ، فإن المحاسبين حديثو التدريب يكونون ملمين بكلا الأسلوبين على السواء . وإن توفر الموارد البشرية بصورة كبيرة مع التدريب المناسب يعطى تشغيل النظام قوة إضافية .

كما أن نظام دفتر الأستاذ العام الموضح لاحقًا قد يثبت جدواه الاقتصادية لأنه يتم تشغيله على الحاسب الآلى ، ولأنه يعتمد على المحاسبة بنظام القيد المزدوج . وهكذا فإنه يتطلب كوادر أقل من النظام التقليدى الذى يتم تشغيله يدويًا ويبدو أكثر تكلفة . كما أن الانتقال من نظام إلى آخر سيساهم فى تحسين الإدارة المالية ويكون أقل تكلفةً على المدى الطويل ويتيح قدرةً أفضل ومتعددة الأوجه .

الأساس النقدى وأساس الاستحقاق Cash and Accrual :

تدرس قواعدُ وضع الميزانية وأسس المحاسبة بصورة رئيسية فى ضوء الأساس النقدى أساس الاستحقاق والالتزامات (المطلوبات) . وبالرغم من أساس الالتزامات يعتبر فى بعض الحالات نوعًا من المستحقات إلا أنه يختلف . ويخضع اختيار الأساس للعادة المتبعة أكثر من خضوعه للدراسة المنطقية والحسابية . وينظر لأنظمة الميزانية أساسًا على أنها ، إما أن تكون تمويلاً لبنود الميزانية أو تحديدها . ويقصد بتمويل بنود الميزانية إعطاء دور أكبر للسلطة التشريعية التى تخصص اعتمادات برنامج ما أو مشروعًا طوال فترة تنفيذه بعد الدراسة . وهذه المخصصات لها فتراتها الزمنية التى لا تقتصر على السنة المالية . ومن واقع التطبيق فإن هذه الاعتمادات يكون لها بمجرد تخصيصها متوسط عمر زمنى يتراوح من أربع إلى خمس سنوات ، ويمكن تمديده حتى تكون ببنود ثابتة فى الميزانية السنوية فى الوقت المناسب . ويعرف هذا النظام بأنه النظام المعتمد على الالتزامات ، وهو يتيح للجهة التشريعية النظر فى استمرارية ملاءمة أى مشروع أو برنامج وتحديد مستقبله .

وبالمقابل يركز نظام تحديد الميزانية على المبالغ المراد صرفها أو الحدود التى لايجوز أن يتجاوز الإنفاق عنها خلال السنة المالية . والهدف هو إدراك الدور الأعلى للسلطة التشريعية فى عمل الميزانية السنوية وإعطائها المرونة اللازمة . وفى وقت تطور هذه الأنظمة لم يعط وزن يذكر للتعقيدات المالية للميزانية . وفى هذا الإطار الشامل اتبعت بعض الدول نظام محاسبة يعطى صورة شبيهة لنظام المحاسبة التجارية فى استخدامه لإجراءات مسك الدفاتر بنظام القيد المزدوج والميزانية التى تضمنت – بين بنود أخرى – الأصول والالتزامات الخاصه بالمنشأة . وتعود هذه التطبيقات إلى خلفية

فى أوائل السبعينات ، حيث كان التركيز على متابعة سياسات التوسع الاقتصادى الهادفة للاستقرار الاقتصادى . وكجزء لايتجزأ من هذا التأكيد فإن أنظمة الأساس النقدى (التى تعتبر الأفضل للتوفيق بين بيانات النقود والقياس بدقة لأثر عمليات الموازنة على موقف الاعتمادات بصفة خاصة وعلى الاقتصاد بصفة عامة) قد حظيت بالقبول .

انتقلت بعض الأنظمة (الديموقراطيات) الصناعية الغربية من نظام الالتزامات أو نظام الاستحقاق إلى نظام الأساس النقدى . وبعد حوالى عقدين من الزمن من تجربة نظام الأساس النقدى ، فقد تجدد الطلب على إحياء أنظمة أساس الاستحقاق ، وشرعت قليل من الدول فى جنوب الباسفيك فى تغيير النظام التقليدى إلى نظام أساس الاستحقاق . ويجب ملاحظة أن هذه الجهود قد تمت فى تلك البلدان التى اتبعت أصلاً أسلوب تحديد الميزانية . وقد تحتاج الدول التى تستخدم الأنظمة والتى تستند على الالتزامات والتمويل إلى إعادة توجيه أنظمتها المحاسبية . ونظراً لأن الطلب على محاسبة الاستحقاق يحتمل أن يزيد فى المستقبل ، فإنه من المناسب دراسة خصائص هذه الأنظمة ، والآراء المؤيدة للأنظمة النقدية والاستحقاقات (وقضية ما إذا كان الاختيار بين الاثنين حقيقياً) والعلاقة بين الميزانية والحسابات وجوانب تطبيق الانتقال إلى نظام الاستحقاق .

المصطلحات والتعريف Terms and Definitions :

لاتخلو المصطلحات من غموض سواء من الناحية النظرية أو فى التطبيق العملى مثال ذلك العهد والالتزامات ، وكذلك مصطلح الأساس النقدى ومصطلح أساس الاستحقاق . ولتعريف المصطلحات لابد من تلخيص الخطوات المختلفة فى عمل الميزانية بإيجاز . فعندما يصرح لمنشأة ما بتحمل التزام ما (أى الدخول فى عملية مالية بالتعاقد وعندما يتم تقديم طلب) يكون نظام الميزانية معتمداً على أساس الالتزامات . وعندما تركز الميزانية على المبالغ المرجح استعاضتها فإنها تعتبر مستنده على الأساس النقدى . وبمجرد اعتماد الميزانية فإنها تطبق عبر سلسلة من الخطوات : المخصصات والتخصيص الداخلى – وهى طريقة لتقسيم المبالغ الإجمالية فى الجهة

على مختلف الدائنين ، كالتوزيع داخل المنشأة أو البرامج . ويعنى الالتزام تقديم الطلب (وفى بعض الحالات يكون هناك تمييز آخر بين الالتزام والتعميد ويكون الأخير «التعميد» طلبًا مؤكدًا لارجعة فيه) ، يصرف لتسجيل السداد ، والمصروفات حيث يسجل الاستخدام الفعلى للمبالغ المكتسبة . ويتوقع لكل أنظمة المحاسبة - بصرف النظر عن الأصل والتوجه الحالى - أن تسجل - من حيث المبدأ - هذه المراحل المختلفة على الرغم من الاشتراك فى عدم الالتزام - ومع التحكم فى هذه المراحل فإن ، نظام المحاسبة قد يكون له توجيه أساسى مستند على الأساس النقدى أو أساس الاستحقاق .

فى نظام المحاسبة على الأساس النقدى تسجل العائدات والنفقات فقط عندما يتم الحصول على السيولة أو تدفع . ولا يأخذ النظام فى الاعتبار الفترة التى تطبق أو تقدم فيها المعاملات . وقد يتضمن النظام الأساسى النقدى أيضًا عمليات مالية غير نقدية مثل المساعدات الأجنبية التى يتم استلامها بصورة عينية ، أو التعديلات الدفترية التى تتم بين الجهات الحكومية عندما تسلم منتجات جهة لأخرى . وتطبق دول قليلة ما يعرف عادة بالأساس النقدى المعدل الذى يتضمن دفعات تتم فى فترة معينة للعمليات الحالية الواردة فى ميزانية سنة مالية سابقة .

تشير المحاسبة على أساس الاستحقاق إلى الحصول على السلع والخدمات بصرف النظر عن الدفعات المستلمة أو المدفوعة . وقد تم توسيع هذا التعريف المتعارف عليه بعد ذلك من قبل المجلس الاستشارى الفيدرالى الأمريكى لمعايير المحاسبة [1] U.S. Federal Accounting Standards Advisory Board ليتضمن العمليات المالية والأحداث والظروف التى يكون لها تأثير مالى بصرف النظر عن موعد دفع النقدية أو استلامها . ويسعى هذا التعريف الموسع إلى الذهاب لما وراء السلع والخدمات إلى قرارات السياسة الخاصة بالتحويلات (دفعات معاشات التقاعد ودفعات الرعاية الأخرى التى كادت أن تهيمن على ميزانيات العديد من الدول) حتى يمكن السيطرة على كل أنواع الالتزامات . وتستخدم بعض الدول نظام الاستحقاق المعدل ،

١ - انظر المسودة المعروضة (١٩٩١م) .

والذى يستخدم أساسًا حساباته على الأساس النقدى ومعدله لتعكس أساس الاستحقاق . ويدل كلٌ من الأساس النقدى المعدل وأساس الاستحقاق على الاستجابات المنتظمة للمطالبات الدورية لصانعى السياسة للحصول على معلومات إضافية ، وعلى كل حال فمعايير المحاسبة الخاصة بهذه الأنظمة ليست ثابتة طول الوقت .

لماذا أساس الاستحقاق الآن Why Accrual Now ؟

تسهل المحاسبة على الأساس النقدى التقييم المنتظم فى عملية أثر النشاط المالى على الاقتصاد وتسهم كذلك فى توافق المعلومات النقدية المستخدمة على الأساس النقدى . وعلى كل حال ، فإن أى نظام نقدى لا يصبح فعالاً فى إيضاح الالتزامات الفورية الحكومية الآتية والمتوسطة والبعيدة المدى . وعلى سبيل المثال ، فإن التزامات الحكومة بمعاشات المتقاعدين عمومًا تحدد بأقل مما هى عليه ، وأكثر من ذلك فإن نتيجة الميزانية أعلى من التقديرات الواردة فى الميزانية . إضافة إلى ذلك ، ففى المحاسبة على الأساس النقدى تسجل العمليات المالية عند سداد الدفعات ، وهناك ضرورة التسجيل بأسلوب تفصيلى لمعرفة ما إذا كان السداد هو للخدمات المقدمة خلال السنة الحالية أو السنة الماضية . وتعتبر مقارنة الدفعات مع الدخل وتكلفة الخدمات فى إطار زمنى محدد (السنة المالية) صعبة . لأنه لايتم الحصول على معلومات كاملة عن الالتزامات ، ويذكر أن المحاسبة على الأساس النقدى قد تساهم دون قصد فى صنع القرار المالى الخاطئ ، ويجوز بالتالى طلب السلطة التشريعية لإصدار موافقتها المبدئية لالتزامات الصرف التى تم الالتزام بها .

هناك حاجة لمعرفة مميزات نظام الاستحقاق [1] . وبالمقارنة مع النظام النقدى يسعى نظام الاستحقاق لتقديم صورة شاملة لكل الالتزمات الحكومية . وبهذا يساعد فى صياغة السياسات المالية الواقعية . كما أنه يسهل إدارة النقد المنتظمة من خلال الصورة الواضحة التى يضعها للالتزامات . وبصورة أكثر تحديداً فإنه يساعد صانعى

١ – لمزيد من الإيضاحات الحديثة ارجع إلى منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية (١٩٩٣م) .

السياسة المالية لرؤية ما وراء السنة المالية الحالية وميزانية السنة المالية التالية . وخلال فترات الأزمة المالية الجادة يتيح نظام الاستحقاق لصانعى السياسة رؤية ماوراء معاملات الأسبوع أو الشهر للفترة المتوسطة وبالتحديد يتيح لهم التركيز على الالتزامات الملموسة وغير الملموسة التى تظهر بشكل كبير فى الأفق .

وفى حالة مسك البرنامج على أساس الاستحقاق فإنه يعطى صورة صحيحة للتكاليف الكاملة إذا تم (إضافة إلى التدفقات النقدية) كتكاليف النفقات العامة بما فى ذلك قيمة الأصول المادية المستخدمة فى توفير الخدمات . وبالمثل تقديرات التكاليف الكاملة للموارد (إضافة إلى مساعدة تخصيص الميزانية الخاصه بالموارد) يسهل أيضاً صنع القرار لتحديد أى الخدمات ينبغى على الحكومة تقديمها وأيهما ينبغى التعاقد عليها مع موردين من القطاع الخاص .

فى السنوات الأخيرة يكثر النقاش حول التركيز على المميزات النسبية لنوع واحد من المحاسبة على الآخر . والسؤال الأكثر أهمية هو : لماذا نختار بين النظامين ؟ ففى الواقع نجد أن العلاقة بين الاثنين رمزية ولا يمكن دراسة الاثنين كل واحد على حدة . فالنظام على الأساس النقدى أقل تعقيداً وتسهل إدارته ، وخلال سنوات التحول أصبح هو الخيار الأول . وصحيح أنه يحتوى على العديد من النقاط الغامضة ولا يمكنه تلبية الطلبات المعقدة لصانعى السياسة بالكامل أكثر من الآخر ، فهو يحتاج إلى أن تضاف له المحاسبة على أساس الاستحقاق لإعطاء صورة أكمل لالتزامات وتكاليف التشغيل . وعندما يتم تسجيل الدفعات على الأساس النقدى يفترض أن تكون السلع والخدمات قد سلمت وأن الالتزامات المصاحبة له قد تمت تصفيتها . وعلى العكس ، يفترض أساس الاستحقاق أنه عندما يتم تسجيل الالتزامات تكون الترتيبات قد وضعت لتمويلها . والنظامان يوفران معاً معلومات كاملة ، كما أن مدير إدارة المصروفات سيساعده أكثر على الاعتماد على عناصر كل منهما . ولحسن الحظ فإن التقنية الحديثة للحاسب الآلى تسمح بتسجيل كل مرحلة من مراحل العملية المالية . ويمكن بعد ذلك تطوير أنظمة إضافية لإعداد الميزانيات العمومية والمعلومات التكاليفية .

الميزانية والحسابات Budget and Accounts :

فى الوحدات الحكومية نجد التغطية والأساس والتصنيف الخاص بالميزانيات والحسابات ترتبط كلها ببعضها ارتباطًا وثيقًا . ويتبع النظام المحاسبى أساس المعايير المماثلة للميزانية ، ويقدم المعلومات المطلوبة فى مختلف مراحل صياغة وتنفيذ الميزانية - وللحد الذى يكون فيه النظام المحاسبى يستخدم أساس الاستحقاق فإن البيانات التى يقدمها تختلف أساسًا عن تلك المستخدمة فى صياغة وتنفيذ الميزانية التى لاتعتمد على الاستحقاق . والموضوع المهم هو ما إذا كان ينبغى وضع أو تصميم الميزانية على أساس الاستحقاق .

توضح تجارب قليل من الدول مثل استراليا وأيسلندا ونيوزلندا تنوع الأساليب بالنسبة لوضع الميزانية والمحاسبة . ومع التطور التدريجى لمعايير المحاسبة وتوسيع تطبيق أنظمة المحاسبة على أساس الاستحقاق . فمن المرجح أن يكون النقاش حول مزايا أنظمة المحاسبة المختلفة سيؤدى إلى أساليب متقاربة . وفى نفس الوقت نجد أنه من المناسب دراسة مختلف جوانب هذه القضية . وكخطوة تمهيدية فإنه لابد من معرفة (ملاحظة) السلسلة المتصله التالية فى الإدارة المالية الحكومية التى تتضمن الميزانية والمحاسبة وأنظمة إعداد التقارير .

تخصيص الميزانية ← نفقات (المصروفات) المستحقة ← الدفعات النقدية ← إعداد التقارير الخاصة بالأداء والتطورات المالية

وأى نظام يتم إقراره ينبغى أن يعكس اهتمامات الموازنة وقيد وتسوية المطالبات (الديون) وإعداد التقارير عن الأداء . وهناك رأى بأن نظام الميزانية ينبغى أن يستمر ليكون معتمدًا أساسًا على الأساس النقدى لثلاثة أسباب . الأول : أن الميزانية كوثيقة اقتصادية يجب أن توضح الأثر النقدى المحتمل لأعمال الحكومة على الاقتصاد . ومن وجهة النظر هذه توفر الميزانية على الأساس النقدى ميزة . السبب الثانى : أن معظم السقوف القانونية والحدود المتعلقة بها محددة على أسس نقدية ، ولذلك الحد تكون الميزانية على الأساس النقدى مناسبة . السبب الأخير : أن معظم عمليات التحكم الحكومية تعتمد على أساس نقدى وأن أساليب إدارة السيولة التى لها دورٌ حاسم

ينبغى أن تلعبه فى الاقتصاديات المثقلة بالديون يكون من الأفضل خدمتها بواسطة الأنظمة النقدية .

تحاول هذه الحجج أن تتجاهل أساس المحاسبة على أساس الاستحقاق والذى سبق قبوله (حسبما تم مناقشته آنفًا) أساسًا لسببين ، **الأول** : أن السلطات التشريعية وصانعى السياسة فى الجانب التنفيذى للحكومة ينبغى أن يحصلوا على معلومات حول التكلفة الكاملة للبرامج والمشروعات ، والسبب **الثانى** : أن التخطيط الفعال والإدارة المالية فى جهات الإنفاق تحتاج إلى أنظمة محاسبية تعتمد على الاستحقاق .

لكل نظام عناصر قوة معينة وكما نوقش سابقًا فإن أى محاولة للمفاضلة بين الاثنين وتبين أحدهما سوف يكون على حساب الآخر مما سيساهم فى جدل وخلاف من الممكن تفاديه . ففى استراليا تم إدخال الميزانية على أساس الاستحقاق كمساعد للميزانية على الأساس النقدى . وفى أيسلندا يتم اتخاذ قرار بتقديم الميزانية للسلطة التشريعية على كلا الأساسين : الاستحقاق ، والنقدى . وتميِّز البيانات المقدمة لكل إدارة بين المحصلات والمصروفات النقدية منفصلة عن المخصصات والمصروفات المستحقة . ففى نيوزلندا قُسِّمت أنشطة الحكومة إلى ثلاث فئات هى : نتائج الشراء (الأسلوب أ) والعمل بصورة أساسية كمالك (الأسلوب ب) وتوفير الفوائد (الأسلوب جـ) . بالنسبة للأسلوب «أ» الذى يركز فقط على النتائج ، تتم المخصصات على أساس نقدى وفى الأسلوب «ب» ينتقل الاهتمام لاستهلاك الموارد ، ويمكن أن يعمل على أساس «صاف» أو «إجمالى» . وقد أجريت عمليات الحقن لرأس المال ، وشروط الميزانية المتعلقة بها على أساس نقدى ، ولكن يتوقع أن يتم دعمها بالكامل بالوثائق والمستندات الكافية الخاصة بالتكلفة الكاملة لحصيلة الإنتاج .

وبالنسبة لهذه الأنشطة التى تدور حول إدارة التحويلات النقدية ، فقد تم توزيع الحصص على الأساس النقدى . وفى كل هذه الحالات فقد تمت تقوية وثائق الميزانية لتتضمن قوائم التشغيل وقوائم الأداء المتوقع . ومنذ عام ١٩٩٤م ظلت المخصصات تقسم على الأساسين : الأساس النقدى وأساس الاستحقاق ، إضافة إلى أن المعلومات المالية مقدمة تفصيلاً على أساس الاستحقاق . ففى الولايات المتحدة ستستمر السلطة

التشريعية فى إجازة الميزانية السنوية على الأساس النقدى (فى الإطار الكلى لالتزامات البرامج) على الرغم من أن بيانات المحاسبة تكون على أساس الاستحقاق . وهذه المداخل المختلفة ينبغى ألا تزيد من عبء العمل ، وفى كل الأحوال تتم مقارنة التكاليف بالمنافع التى يتوقع أن تتحقق منها .

أبعاد المشكلة (القضية) Dimensions of the Issue :

كيف يؤثر مسك المحاسبة على أساس الاستحقاق فى الحكومة عند تقديم الميزانية ؟ بينما تعتمد الإجابة عن هذا السؤال على التقليد التشريعى وعلى أساس التخصيص من وجهة النظر الفنية ، فهى تعتمد على البنود المدرجة فى الميزانية وطريقة معاملتها فى الحسابات والميزانيات المعتمدة على الأساس النقدى وأساس الاستحقاق . ولهذا الغرض فقد تم إيضاح معاملة العناصر الأساسية للتصنيف حسب الهدف السائد فى كل الجهات الحكومية فى الجدول رقم (٧) .

توجد اختلافات جوهرية فى سداد الأموال الخاصة بالسلع والخدمات وفى النفقات الرأسمالية . وفى هذه الحالات لايوفر الأساس النقدى صورة كافية للواقع الفعلى الذى ترتبت عليه الالتزامات ، ويمكن بهذه الطريقة أن يساهم فى إظهار نتائج مضللة تختلف عن الوضع الحقيقى للأموال . والميزة الأساسية لنظام الاستحقاق أنه يظهر كامل المعلومات عن الموارد المطلوبة لتمويل القرارات التى اتخذتها الحكومة . وينبغى أن يبدأ من الأسفل فى وضع الميزانيات على أساس الاستحقاق أثناء الفترة التى تستخدم فيها المحاسبة الأساس النقدى . وينبغى أن توضح التقديرات الخاصة بكل جهة على الأساس النقدى وأساس الاستحقاق مع إيضاح الاختلافات . وهذا التقديم يخدم الاحتياجات المعلوماتية للمشرعين وصانعى السياسة والإدارة الداخلية الفعالة وإدارة النقدية (السيولة) لكل الحكومة . ويؤدى إدخال تقنية الحاسب الآلى إلى جعل هذه المهمة أسهل نوعًا ما عما هى عليه فى البداية .

نظام دفتر الأستاذ العام General Ledger System :

يقع دفتر الأستاذ العام فى لب الإدارة المالية الحكومية التى تدرس الآن تحت مسميات مختلفة مثل أنظمة الإدارة المالية المتكامله IFMS وأنظمة الميزانية والمحاسبة الفعالة المتكامله IFBAS التى تسجل فيها فى النهاية تدفقات السيولة الواردة والصادرة . وبدور دفتر الأستاذ فى نظام الميزانية هو متابعة حالة المخصصات وإيضاح المبالغ المعتمدة والربط بين الالتزامات والدفعات (الشكل رقم ١) . كما يلعب دفتر الأستاذ أيضًا دوراً فى عمليات الخزانة ويخدم القناة التى تنفذ من خلالها معظم العمليات المالية .

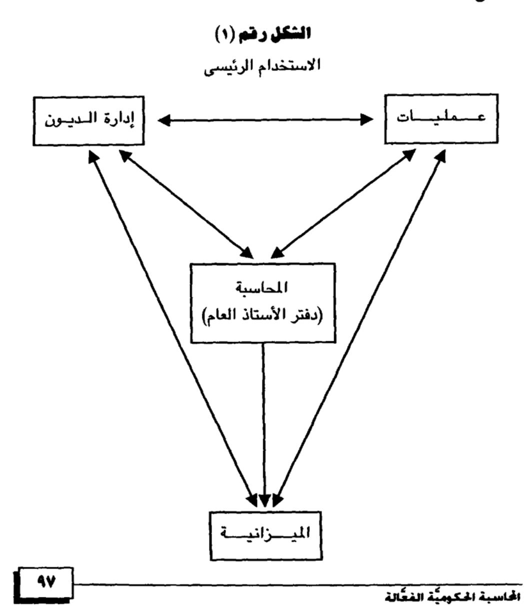
لذا فإن دفتر الأستاذ مرتبط بأنظمة مساعدة يجب مسكها بواسطة الجهات المركزية أو جهات الصرف . ويوضح ذلك الشكل رقم «٢» . وبصورة أكثر سهولة ، عندما يتم إعداد الميزانية بالشكل التقليدى العمودى فقد يطلب من الجهات الحكومية (وفقًا للتوجه التقليدى وطرق الرقابة) الحفاظ على قيود المحاسبة الخاصة بالالتزامات ، توزيع الأموال بين مختلف المنشآت ، وتطبيق إعادة التخصيص من موضوع محاسبة إلى آخر . إضافة إلى ذلك فإنه يطلب من كل جهة تعتمد على نشاطها الرئيسى الاحتفاظ بملفات حاسب آلى خاصة للسفر ، دفعات خدمات المرافق ، معاشات التقاعد ، إدارة الجرد ، المساعدات الأجنبية ، إعادة تمويل العائدات ، والأصول التى يتم التخلص منها فى سياق الخصخصة . ونطاق الملفات التى يمكن فتحها كبير ومحدد فقط بحسب سعة الجهاز والبرامج والحالة التقنية لنظام الاتصالات .

على الرغم من الاتباع الواضح لنظام دفتر الأستاذ العام الذى يتم تشغيله بالحاسب الآلى (سواء كان معتمداً على البرامج المعدة حسب الحاجة أو البرامج العامة التى تتوفر فيها العديد من الحزم البرامجية أو البرامج العامة التى تتوفر كثيراً مع تزايد قبول هذا الأسلوب والتوسع التالى للسوق) فقد برزت عدة قضايا حول الطريقة التى ينبغى أن يطبق بها النظام والخطوات التمهيدية التى يجب اتخاذها . وفى هذه المرحلة يكون من السابق لأوانه مناقشة النقاط المختلفة : سواء كان إدخالها من خلال الإطار الرئيسى أو من خلال الارتباط بين أجهزة الحاسب الآلى الشخصى المتوفر ، سواء كان ينبغى اتخاذ ترتيبات منفصلة لاستئجار مكان فى القمر الصناعى حتى

يمكن جمع المعلومات من الأقاليم ، وسواء كانت هناك حاجة لمحطات أرضية ، أو لاستخدامات المالية لتلك الترتيبات . إن التقنية تتغير بسرعة . وأصبحت كذلك تنافس بصوره شرسة ، فالتقديرات الخاصة بالاستخدامات المالية التى تختلف من بلد لآخر تتغير بسرعة أيضاً . والتوكيد الوحيد الذى يمكن عمله بشأن المستقبل هو أن المدير المالى سيكون لديه الكثير من الخيارات التقنية وترتيبات أقل تكلفة عما كانت عليه فى الماضى .

الشكل رقم (١)

الاستخدام الرئيسى



الجدول رقم (٧)

الميزانيات على الأساس النقدى وأساس الاستحقاق

الفئة	الميزانية على الأساس النقدى	الميزانية على أساس الاستحقاق	ملاحظـــات
المصروفات الحالية : الأجر الشخصى والمزايا المتعلقة بذلك .	تعتمد تقديرات الميزانية على المبالغ النقدية المرجح دفعها خلال السنة .	تعكس التقديرات الالتزام الكامل .	يكون الفرق بين الاثنين قليلاً جداً فى معظم الحالات قد تكون الدفعات النقدية الفعلية أقل من التقديرات على أساس الاستحقاق . عند اعتماد وتعديل جديد للأجر ولكن لاتسدد دفعات كاملة وقد توزع على أكثر من سنة مالية واحدة .
مشتريات السلع والخدمات .	كما هو مذكور أعلاه تعكس التقديرات الإنفاق الفعلى المتحمل خلال السنة .	تعتمد التقديرات على الطلبات المقدمة بصرف النظر عن دفعها أو الاستخدام الفعلى للسلع والخدمات المقدمة .	تظهر اختلافات فى الحالات الآتية : ١ - عند وجود تأخير كثير فى تسلم السلع والخدمات تكون التقديرات النقدية مختلفة . ٢ - عندما يتوقع تأجيل الدفعات كجزء من سياسة «إدارة الالتزام» تكون تقديرات السيولة أقل . ٣ - النفقات العامة التقديرية يمكن أن تكون أعلى عندما يقترح سداد متأخرات أساسية مؤجلة من السنوات الماضية .

تابع - الجدول رقم (٧)

الميزانيات على الأساس النقدى وأساس الاستحقاق

الفئة	الميزانية على الأساس النقدى	الميزانية على أساس الاستحقاق	ملاحظـــــات
خدمة الدين .	تعتمد تقديرات السيولة من حيث المبدأ على أساس الاستحقاق ، وبذلك تؤخذ فى الحسبان إعادة الدفعات المستحقة والفائدة الواجبة الدفع على الدين الذى لم يسدد .	تعتمد التقديرات على مستويات الدين الذى لم يسدد والدفعات المعادة المتعلقة بذلك . وتعتمد تقديرات الدين المستقبلى على التنبؤات .	يمكن أن تكون النفقات العامة النقدية الفصلية أقل عندما يتم تمويل جزء من الدين وترحيله . ولكن تكون الفروقات بين الاثنين قليلة جداً بصفة عامة .
معاشات التقاعد والمستحقات .	تكون التقديرات مستنده على المبالغ المتوقعة للدفعات .	تكون التقديرات مرتكزة على الالتزامات المحددة فى القانون الخاص بذلك . وعلى الرغم من أن الالتزامات يمكن أن تكون قابلة للتعديل ، فإن التقديرات السنوية تكون محدودة فى نطاق الالتزامات المقدرة والمقرر تصنيفها خلال السنة .	ظهرت اختلافات فى الحالات التالية : ١ - عند تنظيم معاشات التقاعد على أساس منفصل خارج الميزانية قد تكون أقل مما هو موضح فعلاً . ٢ - فى حالات الندرة الحادة فى رأس المال قد يحتفظ ببعض الدفعات وتنقل للسنة القادمة .
الإعانات والهبات للمؤسسات العامة .	تعتمد التقديرات على القانون الخاص بذلك وتوقعات السعر .	الأساس هو نفسه كما فى التقديرات النقدية .	قد تنشأ اختلافات فقط إلى الحد الذى تقرر فيه أن مقدمة الدفعات الفعلية ينبغى أن تكون أقل من الالتزامات التى يحددها القانون وتنبؤات السعر .

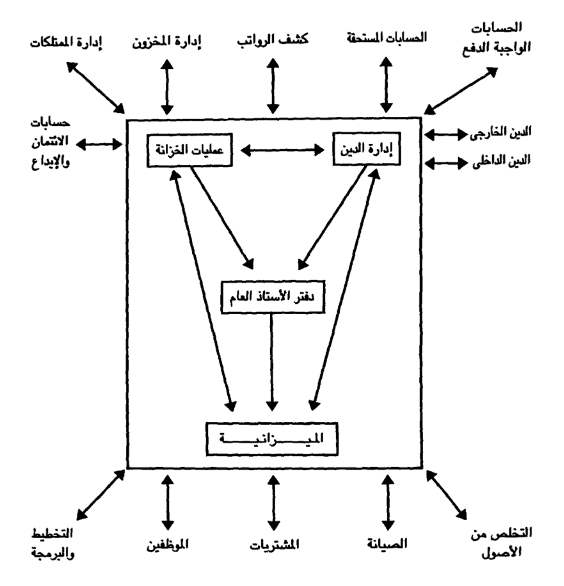
تابع - الجدول رقم (٧)

الميزانيات على الأساس النقدى وأساس الاستحقاق

الفئة	الميزانية على الأساس النقدى	الميزانية على أساس الاستحقاق	ملاحظات
الهبات المقدمة للمستويات الأخرى من المنظمات الحكومية وغير الحكومية .	تعتمد على القانون الخاص بذلك .	تعتمد على القانون الخاص بذلك .	كما هو موضح أعلاه .
نفقات رأس المال : الأصول ذات القيم الكبيرة .	تعتمد على الدفعات المقدرة بصرف النظر عن الالتزامات الفعلية .	تعتمد على الالتزامات التعاقدية المقدرة والتقدم الحقيقى للعمل المادى .	الفروقات يمكن تقديرها وتعتمد كثيراً على جداول دفع النقدية التى يمكن وضعها بطريقة مستقلة عن الجوانب المادية . الاختلافات يمكن أن تكون جوهرية بالنظر إلى المعدات الممولة من الجهة المانحة . إضافة إلى ذلك فإن الميزانية العمومية نهاية السنة يمكن أن تعكس سعر السوق وليس سعر الاقتناء .
الاستثمارات المالية .	مستندة على قرارات السياسة للحصول على الأصول المالية وعمل استثمارات أخرى .	كما فى حالة التقديرات المعتمدة على النقد .	تظهر الاختلافات فى تقديم الميزانية العمومية وفى ذلك تظهر الاستثمارات بقيمة السوق بدلاً من قيمة الشراء .
التسليف .	كما هو مبين أعلاه .	كما هو مبين أعلاه .	تظهر الاختلافات سنوياً عند تقييم سندات الدين وشطب القروض غير العاملة .

الشكل رقم (٢)

نظام الإدارة المالية الشامل



↔ هذا السهم يوضح التداخل بين أنظمة المعلومات المركزية والمتخصصة .

الأنظمة المتخصصة الموضحة هنا هى توضيحية وليست كاملة .

تبرز قضيتان فى إعداد الأنظمة القائمة لتسهيل استخدام نظام دفتر الأستاذ العام . وهما هيكل صندوق الاعتماد والتصنيف التقليدى للميزانية . وتصنف الأنظمة المالية الحكومية عادة بأنها محدودة أو متوسطة أو واسعة . ويعتبر النظام محدوداً عند إعداده من خلال خمسة صناديق اعتماد أو أقل . وتعتبر الأنظمة ذات الصناديق من (٥ - ٢٠) صندوقاً متوسطة ، وتلك التى لها صناديق أكثر من ذلك تعتبر واسعة . وهذه الحدود موضوعة لأغراض تحليلية بحتة ، والاعتقاد التقليدى هو أنه كلما زاد عدد صناديق الاعتماد زادت العمليات المالية فيما بينها بطريقة مضطردة وقد تساعد فى فقدان السيطرة . إضافة إلى ذلك فقد يطلب موظفون أكثر لإدارة الصناديق . وفى نطاق دفتر الأستاذ العام الذى يتم تشغيله بالحاسب الآلى لايشكل عدد الصناديق مشكلة كبيرة . وكل صندوق اعتماد سيعرف على أنه للمساعدة أو أنه نظام خاص ذو روابط منتظمة ومحددة مع دفتر الأستاذ العام (الشكل رقم «٢») . وبنفس الطريقة فإن مصطلحات الميزانية لاتشكل مشكلة ، حيث إن القيود فى دفتر الأستاذ ستعكس فئات الميزانية . وعلى كل حال فإنه من غير المناسب تطبيق التقنية المتقدمة على الأسلوب التقليدى للسيطرة عليه . كما أنه ينبغى استخدام إمكانيات التقنية لإحداث تغيير جوهرى فى أساليب الإجابة عن الميزانية . وقد أوضحت التجربة بصورة نهائية أنه فى حالة عدم عمل تغيرات فى فئات الميزانية والضوابط المتعلقه بها ، فإن الحاسب الآلى يشكل إضافة ميكانيكية سريعة للطريقة التقليدية .

والقضية الأساسية هى مدى أثر التقنية على الرقابة الممارسة من قبل الجهات المركزية . وحتى الآن فإن نظام الرقابة المركزى يعتمد على اثنتين من الفرضيات : (١) ينبغى على وزارة المالية إحكام الرقابة . (٢) ينبغى تطبيق الرقابة قبل الصرف من خلال طرق التحقق التقليدية فى مرحلة السداد . وهذه الفرضيات وبالرغم من ملائمتها فى السابق إلا أنها قابلة للنقد فى إطار تكون فيه التقنية الحديثة قد وفرت المعلومات الفورية الممكنة ، وبهذا يقومون بتسوية الميدان للعب . ودور وزارة المالية الآن هو مراقبة التطورات بمجرد اعتماد الميزانية ، ولتوفير التوجيه لجهات الصرف بطرق أقل تكلفة خاصة باستخدام الموارد . وهكذا فإن نظام دفتر الأستاذ العام يعمل كغرفة مقاصة

للتطورات الحديثة ويسهل على المشاركين توقع الاتجاهات المستقبلية المحتملة . ويمكن لصانعى القرار الذين سبق وأن اعتمدوا على حاستهم السادسة فى توقع المواقف أن يعتمدوا الآن على دفتر الأستاذ العام فى تشخيص المجالات الحساسة . وفى هذا النظام تكون للرقابة أكثر معنى وأكثر فعالية .

من الناحية النظرية يتيح تطبيق نظام دفتر الأستاذ خياراً ونقلةً كبيرةً مفاجئةً أو أسلوبًا أكثر تطوراً للانتشار من خلال المشروعات الرائدة والتعلم من التجارب فى كل مرحلة . وعلى الصعيد العملى فقد كان الخيار محدوداً فى نطاق الأسلوب التطورى . وأوضحت التجربة أن حصر المشروعات الأولى فى المركز الرئيسى وفى جهات الصرف يعتبر ملائمًا . وفى مرحلة لاحقة يمكن أن تمتد المشروعات إلى المناطق والعمليات الميدانية .

الحسابات الحكومية وحسابات الدخل القومى Government Accounts and National Income Accounts :

فى المجال التجارى نجد أن الميزانية العمومية السنوية والقوائم ذات العلاقة بالإيرادات والمصروفات (قائمة الدخل) ، ومصادر واستخدامات الأموال تجعل حسابات الاستحقاق والتدفقات النقدية خلال السنة (الخاصة بهذه البيانات) أكثر شفافية . وتظهر هذا القطاع الحكومى كيفية حسابات الدخل القومى Natonal Income Accounts (NIA) التى تعتمد بصورة رئيسية على البيانات المحاسبية ، وتسعى لمقارنة وجمع المعلومات غير المتشابهة من الحسابات الحكومية لتصنيف ومقارنة البيانات فى هذا القطاع الفرعى مع الوقت . وهكذا فإن هذه الحسابات توفر معلومات حول الدخل الحالى ، والإنفاق الحالى ، أو الاستهلاك والتوفير الصافى ، وتكوين رأس المال الكلى ، وكيفية تمويله . وتجيب الحسابات على الأسئلة التى تبرز عند إعداد الميزانية السنوية حول الحد الاقصى للاستحقاق الحكومى المتراكم Public accnmulation واستثمار رأس المال السنوى . وعلى الرغم من أن القرارات استمرت فى كونها سياسة أكثر من كونها اقتصادية فى توجهها (وفى الدول النامية

عادة يتم تقاسم هذه المسئولية بين الحكومات المانحة والمؤسسات المالية الدولية والإقليمية) فإن حسابات الدخل القومى توفر أساسًا واسعًا لتلك القرارات . وحسابات الدخل القومى (مثل حسابات السياسة) تختلف عن حسابات الحكومة العادية ، التى فى معظم الأحوال ، يجب أن تتدفق وتقدم إلى السلطة التشريعية أو تنتشر .

إن حسابات الدخل القومى لها عدة حسابات فرعية تتعلق بالحكومة بصفة عامة (الحكومة المركزية والحكومات المحلية) ، والقطاع العام (الحكومة عامة والمؤسسات المملوكة للدولة) ، وأعمال مؤسسات الدولة ، وإحصاءات الضرائب ، وتحويل النفقات بما فى ذلك الفائدة والمساعدات الحكومية والحوالات الأخرى ، والنفقات العامة على البيئة ، والصرف على الرعاية الاجتماعية ، والنفقات العامة الخاصة بالمصالح الرئيسية مثل الدفاع . وهذه الحسابات الفرعية مفصلة لتسهيل تحصيل الأرباح الصافية للعمليات المالية للوصول إلى مجاميع صغيرة ذات معنى . ولأغراض السياسة قد تلحق بحسابات الدخل القومى بحسابات ناشئة (انظر النقاش أدناه) . وتمثل كلاً من حسابات الدخل القومى والحسابات الناشئة بيانات تحليلية مفصلة مرتكزة فى معظمها على الحسابات الحكومية ، ولكنها مرتكزة جزئيًا على التحقيقات الإضافية المستقلة لتمكين صانعى السياسة من التحقق من الوضع الراهن للأموال الحكومية واتخاذ قرارات بشأنها .

تلقى الحسابات الحكومية أيضا الضوء على وضع الأموال الحكومية ولكن بطريقة فنية أكثر وباختصار أكثر . وهى تمثل المرحلة الأولى التى استنتجت منها حسابات الدخل القومى . وحتى وقت قريب لم تقدم الحسابات الحكومية حسابات تجميعية (تراكمية) (أى تراكم الأصول والالتزامات) ، كما أنها لم تفصل الميزانيات التشغيلية (كما فى القطاع التجارى) عن ميزانيات الاستثمار . وفى حالة تطبيق البيانات التجارية الكاملة للمحاسبة على المنشآت العامة ، فإن عملية تجميع هذه الحسابات يتم بسهولة . وفى نفس الوقت تعمل حسابات الدخل القومى على تقديم هذه المعلومات . فى شكلها الحالى وكما هى مطبقة فى الدول النامية معتمدة على المنهجية التى طورتها

الأمم المتحدة فى العقدين الماضيين . وهذه المنهجية قد تم أخيراً تنقيحها مرة أخرى . ومن ثم فإن حسابات الدخل القومى ستعتمد فى المستقبل على المنهجية المنقحة [1] .

تنص محاسبة الدخل القومى على توفير كل من الحساب الجارى وحسابات رأس المال وذلك لتصنيف العمليات الحالية الحكومية . وبينما تكون الأساليب التعريفية والتطبيقات المتعلقة بها ملائمة فى معظمها فيما يتعلق بالاستهلاك الحالى ، فإنها تختلف عن التطبيقات السائدة فيما يتصل بحساب رأس المال . وسبب هذا الأساس هو أن ميزانيات رأس المال (وكذلك الحسابات الأخرى) الحكومية تعكس تطبيقات واسعة التنوع (مزيجاً واقعياً مؤكداً) تختلف دائماً عن الأساليب الموضحة فى حسابات الدخل القومى . وعلى سبيل المثال النفقات الخاصة بالبرامج وتأجير الأجهزة مسجلة فى معظم الميزانيات كمصروفات جارية ، بينما يجب اختصارها فى حسابات الدخل القومى تحت حساب رأس المال . وبنفس الطريقة فإن النفقات الخاصة بحفظ أصل رأس المال خلال السنة الأولى من تشغيله مسجلة طبيعياً تحت نفقات رأس المال فى الميزانيات والحسابات الحكومية . وتوجد العديد من التفاصيل الأخرى حيث تختلف المعالجات المتعلقة بها ، وهذه موضحة فى الجدول رقم (٨) . ويتعلق الموضوع الرئيسى بالاستهلاك بسبب الاستعمال أو تقديرات استهلاك رأس المال الثابت . وتتطلب هذه التقديرات الحفاظ على المعلومات المنتظمة عن عمر أى أصل من الأصول ، إضافة إلى متوسط أسعار الفترة . ولا تحافظ الحكومات عموماً على حسابات الاستهلاك بسبب الاستعمال وحتى عندما تحتفظ بها تكون أحكام الميزانية ارتجالية بسبب الشكل واستعمالها فى الإدارة المالية غير ذى أهمية .

١ - ارجع إلى الاتحاد الأوربى وآخرين (١٩٩٣م) .

الجدول رقم (٨)

الميزانيات والحسابات وحسابات الدخل القومى

الوصف	أنظمة الميزانية	أنظمة المحاسبة	الحسابات القومية
تغطيـة النظام الخاصية .	يتوقع أن تكون تغطية الميزانية من حيث المبدأ متداخلة مع الميزانية الحكومية . وعلى كل حال ، فإن العديد من العمليات المالية قد تكون خارج الميزانية .	تسير حسب الميزانية عمومًا . وفى بعض الحالات قد تكون حسابات الميزانية الإضافية متوفرة أيضًا على أساس موحد .	التغطية كاملة وتتضمن كل العمليات المالية سواء نظمت كجزء من الميزانية أو خارج الميزانية الخاصة بالحكومات المركزية أو الحكومة عامة .
وصف الميزانيات الجارية والرأسمالية .	قليل جدًا من الحكومات لديها ميزانيات جارية وميزانيات رأسمالية . وتمثل العديد من التطبيقات الاختلافات فى هذا الأمر .	تتبع نظام الميزانية على نطاق واسع . فى بعض الحالات يطلب من الحكومات الآن إعداد ميزانيات عمومية سنوية توضح كلاً من الممتلكات والتدفقات .	تتطلب كلاً من الحسابات المجمعة والميزانيات العمومية . هذه الحسابات مأخوذة من حسابات الحكومة المنتظمة . وإذا كانت هذه المعلومات غير كافية ، توضع أنظمة مساعدة لجمع البيانات المطلوبة .
نطاق حساب رأس المال .	عمومًا فإن هذه البنود التى لها مزايا محتملة وفترة استمرار لأكثر من سنة واحدة تفوق السقف المالى المحدد وتمول عادة بالدين مضمنة فى ميزانية رأس المال .	تتبع تطبيقات الميزانية .	تغطى الأصول المملوكة (والتى يمكن التخلص منها) المال للحكومات وتلك التى لها مزايا اقتصادية متوقعة .
اقتناء الأصول المتدفقة خلال العام .	مسجل بقيمة شراء الأصول . وفى حالة اكتسابها خلال عدة سنوات ، توضح ميزانية كل سنة ذلك بجانب النفقات العامة .	تتبع العرف الخاص بالميزانية على نطاق عدة خطوط ؟ واسع ويمكن استخدام مفهوم التسليم الضمنى وذلك لأغراض الميزانية العمومية . وتعتبر أجزاء من الأصول مكتسبة - ولكن قليل من الحكومات تعد الآن ميزانيات عمومية سنوية موحدة .	مسجلة فى النظام ، وحينما تسدد دفعات سير العمل ، المتدفقة خلال العام ينفذ مفهوم التسليم الضمنى .

تابع - الجدول رقم (٨)

الميزانيات والحسابات وحسابات الدخل القومى

الوصف	أنظمة الميزانية	أنظمة المحاسبة	الحسابات القومية
الأسهم .	أسهم الأصول غير مسجلة فى الميزانية أو حساباتها المصاحبة لها .	يجب إيضاح أسهم الأصول حيث تحتفظ الحكومات بكشوفات ميزانيات عمومية بالطريقة التجارية . وعلى كل حال ففى معظم الحالات لاتتوفر هذه المعلومات .	المعلومات الخاصة بالمستويات التراكمية مضمنة بصورة منتظمة .
الأصول التى تكونت خلال العام .	النفقات العامة المدفوعة خلال العام موضحة كما أن جملة الإنفاق غير موضحة ، كذلك مفهوم التسليم الضمنى غير مطبق .	تعكس الموقف كما هو فى الميزانية . مفهوم التسليم الضمنى الذى لم يطبق بصورة عامة .	مسجلة بالكامل والافتراضات تتم للعمل المستمر مع خلال عام الرجوع لمفهوم التسليم الضمنى .
قروض للأصول المالية .	التدفقات المالية وحدها (ليست رؤوس الأموال) موضحة فى الميزانية .	توضح الحسابات التدفقات الشهرية .	الآن يتطلب أن تتوافق مع أساس مكثف لحسابات التجميع والميزانية العمومية .
الأسهم والاستثمار .	كما هو موضح أعلاه .	كما هو موضح أعلاه	
توزيع الذهب النقدى SDR والاستثمارات ذات العلاقة .	غير مضمنة عمومًا فى ميزانية الحكومة .	هذه ورؤوس الأموال الخاصة بالبنود أعلاه يتم إيضاحها شهريًا فى الميزانية العمومية الخاصة بالبنك المركزى .	
تحويلات رأس المال .	موضحة فى الميزانية ، المعلومات محصورة فى حدود التدفقات النقدية . وعلى كل حال فإن استخدام هذه التحويلات يمكن أن تتم . وعادة تتم بطريقة مختلفة عن المخطط لها .		تحتاج إلى التسجيل على أساس شامل . وللاستخدام النهائى يمكن استعمال الأساليب الموضحة فى دليل فراسكاتى Frascati Manual . إضافة إلى أن إلغاء الدين باتفاق مشترك يسجل كتحويل لرأس المال (هذه المعلومات غير متوفرة عمومًا فى الميزانية) .

تابع - الجدول رقم (٨)

الميزانيات والحسابات وحسابات الدخل القومى

الوصف	أنظمة الميزانية	أنظمة المحاسبة	الحسابات القومية
الأصول الرأسمالية (الثابتة) .	تندرج فى الميزانية فقط الأموال المنصرفة خلال السنة المالية التى تم فيها الحصول على هذه الأصول أو المبالغ المنصرفة لتجديد عمرها .	تنحصر المعلومات غالبًا فى التدفقات المالية .	
الأصول الصالحة للزراعة .		توضح معظم الحسابات الحكومية فقط تلك العمليات المالية المسجلة فى الميزانية . وأينما تعد الميزانيات العمومية الاكتشافية تظهر قيمة الغابات التجارية والمنتزهات المحلية .. الخ . ويمكن الإفصاح عن المزروعات والبساتين فقط عندما تكون متسعة أو على أساس تجارى .	
الأصول غير الملموسة .	تعتبر النفقات الخاصة ببرامج الحاسب الآلى وغيرها نفقات استهلاكية .	تسجل هذه بصفه عامة فقط ، حيث يستخدم أسلوب إعداد الميزانية العمومية . وحتى بعد ذلك يتم إدراكها فقط عندما لوحظت فائدة المستقبل المتوقع .	تتم معرفتها بوضوح فى الحسابات القومية .
الأصول المقتناة من خلال المقايضة والمساعدة الأجنبية .	العمليات الحالية الخاصة بالمقايضة لاتسجل عادة فى الميزانية . والأصول المقتناة من خلال الإعانة الأجنبية يتم إيضاحها بصورة عامة على الرغم من وجود فجوات معلوماتية كبيرة .	قد لايتم الاعتراف بالعمليات المالية التى تتم عن طريق المقايضة . وتسجل الأصول المتحصلة من خلال العون الأجنبى .	يشترط إدراج كل الأصول التى يتم الحصول عليها بما فى ذلك تلك التى تم الحصول عليها من خلال المقايضة فى الحسابات القومية .

تابع - الجدول رقم (٨)

الميزانيات والحسابات وحسابات الدخل القومى

الوصف	أنظمة الميزانية	أنظمة المحاسبة	الحسابات القومية
المعالجة لبنود مختارة : التقييم .	تعكس النفقات العامة قيمة الاقتناء . رأس المال لا يظهر كما هو موضح أعلاه .	تظهر رؤوس الأموال عادة بقيمة الاقتناء ، وعند تجميع الحسابات التجارية تظهر رؤوس الأموال حسب القيمة الحالية الصافية .	يجب أن تظهر الأصول بقيمتها الحالية (الجارية) السوقية .
التغيرات فى المخزون السلعى .	لا تسجل عادة .	مدرجة فى الأنظمة التى لاينتج عنها إعداد ميزانية عمومية سنوية .	يجب أن تكون مضمنة .
الاستهلاك .	متضمن فى دول قليلة .	متضمن فى دول قليلة . الأنواع المختلفة من الأصول لها أعمار محددة .	متضمنة فى الحسابات القومية .
الأدوات الصغيرة .	معظمها مدرج فى الميزانية الجارية أو الميزانية التشغيلية .	كما فى نظام الميزانية .	تعالج كما لو كانت أصولاً ثابتة عندما تشكل جزءاً كبيراً من قيمة رأس المال الإجمالى .
المعدات العسكرية .	تعتبر النفقات العامة (باستثناء تلك الخاصة بالتشييد والمساكن) على أنها نفقات استهلاكية .	كما فى نظام الميزانية .	تعتبر المساكن والهياكل (التشييد) وحدها أصولاً ثابتة .



فى هذا السياق تحتاج معايير المحاسبة إلى تطوير ، وهذه المعايير تطبق بصورة منسجمة ومحددة فى الجهات الحكومية .

فى هذا السياق تحتاج معايير المحاسبة إلى تطوير ، وهذه المعايير تطبق بصورة منسجمة ومحددة فى الجهات الحكومية .

أنشأت العديد من الدول الصناعية قواعد معلومات متكاملة تعمل بالحاسب الآلى لكل الحسابات الحكومية . وقد أصبحت تلك القواعد أساسية نظراً لتنوع الطلبات المقدمة من الاقتصاديين والجهات السياسية والمؤسسات الدولية على الوثائق الإحصائية الأساسية بصورة تفصيلية . وهذا بدوره يتطلب جمع وحفظ كميات ضخمة من المعلومات التفصيلية حول العمليات المالية الحكومية التى يمكن ترتيبها وإعادة تنظيمها وفقًا لشروط الجهة المستخدمة . وهذه الكتل المعلوماتية تكون فى شكل قوائم ولكنها فى كل حالة تحتاج إلى حفاظ على قاعدة معلومات تفصيلية . إن إدخال الحسابات التجارية مع التفريق الواضح بين الميزانيات التفصيلية المتعلقة بذلك تسهل أيضًا تجميع حسابات الدخل القومى .

حسابات الأجيال Generational Accounts :

من المتعارف عليه الآن أن المشاكل المالية لايمكن حلها خلال سنة مالية واحدة . وتتطلب جهوداً متضافرة ومنسقة ولفترة من الزمن لمواجهة تلك المشاكل . ويعرف هذا الأسلوب أن معظم عمليات وضع الخطط المالية تركز على الاهتمامات القصيرة الأجل التى قد تترك الكثير لأجيال المستقبل (أكثر من المطلوب منهم) ، أى تترك لهم إرثًا طويلاً من المشكلات والموارد المحددة . وعلى الرغم من أن المخططين لا يلجئون إلى التكهنات الفلسفية للقادة الدينيين عن وصول منقذ للأمة ، فإنهم يميلون إلى التفاؤل بشأن المستقبل . وهذا له العديد من المضامين العملية . من المبادئ الأساسية للمحاسبة الحديثة أنه يجب أن يكون هناك تكافؤ بين الموارد واستخدامات الأموال فى إطار زمنى ويجب أن يكون هناك عدالة بين الأجيال . يتطلب المبدأ الأول أن تكون الموارد المتحصلة خلال فترة معينة كافية للخدمات المقدمة ، ومن المفروض أن أفراد

مجتمع الزمن الحاضر لا يتحملوا جزءًا من عبء السداد عن الجيل القادم . وعلى كل حال فإن حجم النفقات المصروفة الآن على التقاعد والرعاية الصحية والتأمين على الحياة تكاد تصور النفقات الحالية بأقل من حجمها وذلك بنقلها (تحويلها) إلى المستقبل . وبنفس الطريقة توضح التجربة بصورة نهائية أنه خلال فترات التقشف المالى تؤجل نفقات الإصلاح الروتينية ومصاريف الصيانة واستبدال الأصول إلى الحد الذى تكون فيه قيمتها الحقيقية قد تضاءلت فى زمن حلول أجيال المستقبل . وكيف ينبغى لنظام المحاسبة أن يعكس هذا الواقع وكيف تكون طرقه المطبقة كافية ؟

ويدرك المخططون بمن فيهم المحاسبون والاقتصاديون أن قياس الأداء الاقتصادى على مر الزمن ليس مهمًا فحسب بل إنه ضرورى . بينما يميل الاقتصاديون للتركيز على العدالة بين الأصول والالتزامات الخاصة بالمنشآت العامة فى أى وقت . ولكن الاقتصاديين طوروا طريقة أخرى لقياس الأداء المالى بصورة سليمة معتقدين أن الطرق الحالية غير كافية وأن العجز (كما تم احتسابه) هو «رقم يبحث عن مفهوم» [١] . وفى الولايات المتحدة اقترح الاقتصاديون أن تستبدل الحكومة الميزانية السنوية الحالية بنظام «لحسابات الأجيال» . وعلى الرغم من أن تغييرًا كثيرًا مثل هذا لايرجح حدوثه (غالبًا لأن النظام يجرى الآن إعادة توجيهه بعد فترة طويلة من التأمل والتحليل والتطبيق) وأن حسابات الأجيال تستخدم كوسيلة تحليلية لتوضيح الاتجاهات الأساسية فى التمويلات المالية الحكومية [٢] . وهناك جهود مماثلة تبذل فى كل من إيطاليا واليابان والنرويج ، على الرغم من أن الجهود فى إيطاليا تنحصر فى دراسة تحليلية يقوم بها البنك المركزى ولم تطبق فى عمل الميزانية الفعلية . إذن ماهى طريقة المحاسبة الخاصة بالأجيال ؟ وماهى نقاط قوتها ونقاط ضعفها ؟ وهل يمكنها أن تحل محل نظام الميزانية القائم ؟ وهل تمثل تقدمًا كبيرًا على أسلوب المحاسبة على أساس الاستحقاق ؟ هذه الأسئلة تمت مناقشتها أدناه .

تمثل محاسبة الأجيال محاولة لتسليط الضوء على عوائق القيمة الحالية للميزانية الحكومية . وهذا القيد يعنى أن الحكومة يجب أن تمول نفقاتها من الداخل الناتج من

---

١ - ارجع إلى كوتليكوف Kotlikoff (١٩٩٢م) ص (١٢) .
٢ - ارجع إلى مكتب الإدارة المالية الأمريكى (١٩٩٤م) ص (٢٩ - ٣١) .

الأصول المتداولة (بعد خصم الالتزامات) ومن الموارد التى يساهم فيها أجيال الحاضر والمستقبل . وللحد الذى يدفع فيه الجيل الحالى قليلاً (صافى الحوالات) لتمويل العمليات المالية الحكومية فإن العبء ينتقل إلى الأمام ويجب أن يتحمله أجيال المستقبل . وفى حالة انتقال هذا العبء إلى الأمام بانتظام ، فإن الدين سيزيد خلال السنوات ويمكن أن يصل لمرحلة العجز عن سداد الدين ويشكل أزمة مالية كبرى ، إذا لم يتخذ أى إجراء ومن جانب واحد (من قبل المقرض لإعفاء الدين) . وقد واجهت بعض الحكومات فى أوروبا والولايات المتحدة إضافة إلى بعض الدول المثقلة بالديون ، واجهت مثل تلك الأزمات .

يتكون نظام حسابات الأجيال أساسًا من العناصر التالية : (١) قيمة الشراء بالسعر المستقبلى للسلع والخدمات من قبل الحكومة ، (٢) قيمة الضرائب المستقبلية التى يجب دفعها بواسطة الأجيال الحالية ، (٣) قيمة الضرائب التى يجب دفعها بواسطة أجيال المستقبل ، (٤) قيمة الحوالات المحصلة بواسطة الأجيال الحالية مستقبلاً ، (٥) قيمة التحويلات المستلمة بواسطة أجيال المستقبل ، (٦) مديونية الحكومة ، (٧) قيمة الأصول الحكومية التى تدر دخلاً فى المستقبل ، و (٨) معدل الخصم لتقليل كل قيم المبالغ الموضحة فى الخطوات السابقة لهذه الخطوة (أى فى وقت الاحتساب) . وفقًا لهذا الأسلوب فإن إثبات قيمة الميزانية الحالية هو أن القيمة الحالية لشراء السلع والخدمات لايمكنها أن تتجاوز المبلغ الإجمالى للضرائب المستقبلية التى يدفعها الجيل الحالى وأجيال المستقبل (صافى التحويلات فى كل حالة) والدخل الناتج من صافى الأصول بعد خصم الديون .

ولتسهيل العمليات الحسابية ، فإن القيمة الحالية للسلع والخدمات محسوبة على افتراض أن السياسات الحالية ستستمر دون أى تغيير . وهذا التقدير ناقص منه الموارد المدفوعة من قبل الجيل الحالى (صافى التحويلات) . والقيمة الحالية للأصول (صافى الدين) . وهذا الرقم يمكن أن يكون سالبًا فى بعض الدول عندما تكون مستويات الدين مرتفعة جداً ، حيث توضح مدى العبء الذى تتحمله أجيال المستقبل . وتقترح العمليات الحسابية التى أجريت للولايات المتحدة أن الأجيال المولودة بعد عام ١٩٩٣م يرجح أن يسددوا دفعات أعلى بنسبة (١٢٦٪) مقارنة بتحمل الأجيال فى عام

١٩٩٢م . وبينما يكون الرقم المقارن فى النرويج حوالى (٦٩٪) فإنه يكون بالنسبة لإيطاليا (على أساس البيانات التى احتسبت فى عام ١٩٩٠م) مرتين أو ثلاث مرات أكبر من الرقم الأمريكى . وعلى كل حال فإن حسابات الأجيال توضح بصورة أساسية المبلغ الكلى [الفرق بين القيمة الحالية لمشتريات الحكومة الخاصة بالسلع والخدمات مطروحًا منها دفعات الضرائب المستقبلية من قبل الأجيال الحالية (صافى التحويلات) والدخل الناتج من الأصول الحالية «صافى الدين»] . هذا المبلغ الكلى هو رقم منفرد ولا يمكن تقسيمه بين الضرائب المختلفة أو الأنواع المتعددة من التحويلات .

إن مفهوم حسابات الأجيال مع جاذبيته فى بعض الطرق ، له عدة قيود واضحة [١] . وحتى ميزانيات الأسر يتم وضعها على أساس سنوى إن لم يكن على أساس فترات أقصر . وعلى الرغم من أن النتائج التى تتحقق للجيل القادم يمكن أن تكون دالة على نفسها وملزمة ، فقد يميل الجيل الحالى إلى التفكير والتركيز (دون أن يساهم بالضرورة فى فلسفة المتعة الخاصة بـ عمر الخيَّام Philosophy of Omar Khayyam) على الحاضر أكثر من التركيز على الغد الذى لم يأت بعد [٢].. وهذا قد يكون هو أسلوب الحكومات التى تكون فى حالة أزمة مالية مستمرة . عيب آخر من عيوب هذه المنهجية هو أنها تتجاهل الأثر الإيجابى للنفقات العامة وأن احتساب القيمة الحالية للأصول الحكومية الصافية ، قد لايكون منصفًا تمامًا للمزايا الطويلة الأمد الناتجة عن نفقات الحكومة (من بين خدمات أخرى) على التعليم والصحة . كما أن المنهجية تتجاهل الأخذ فى الحسبان ديناميكية السكان والاقتصاد والسياسات المستقبلية للحكومة . إن اختيار نسبة الخصم (كما فى تحليل فائدة التكلفة) مهم بسبب تأثيره على طريقة الحساب . ومن الناحية العملية تسعى هذه المنهجية لجعل اعتقاد المخططين هو نفس اختيار المحللين الارتجالى للنسبة . حيث إنها يمكن أن تؤدى إلى

---

١ - يعرض هيفمان Haveman (١٩٩٤م) نقدًا منطقيًا جيدًا لمقترحات حسابات الأجيال .

٢ - يشير قودى وسترول Goode and Steuerle (١٩٩٤م) إلى أن ذوى الحكمة من الناس سوف يأخذون بعض الحسابات (مع التركيز على الأصل أو المنبع) من تلك المتوقع استخدامها فى المستقبل ، ولكن إلى أى مدى وبأية درجة دقة سوف تصيب نظرتهم . وأضاف قودى وسترول G. and Strol "أن فترة الحياة المخطط لها محدودة بقصر النظر وعدم التأكد والافتقار إلى المديونية خلال فترات انخفاض الدخل . حيث يختلف الاقتصاديون من حيث مدى صلاحية نظرية وسلوك دورة الحياة وأن الدليل سوف يكون خليط" (ص ١٠٢١) .

إحياء المزاعم حول افتراضات الحكومة الاستبدادية على الأساليب البديهية الأقل كمًا من أساليب المخططين .

وحتى كأساس ترتكز عليه قرارات السياسة ، فإن قيمة المحاسبة الخاصة بالأجيال مشكوك فى صحتها . فهى يمكن أن تبين فقط الحدود المنحرفة الواسعة لأى مشكلة ، وقد لاتقدم أى ميزات على العدد الكبير من الوسائل التحليلية المتاحة لصانعى السياسة . ويدرك صانعو السياسة المالية (المخططون الماليون) أن أجيال المستقبل قد يتعين عليهم تحمل أعباء أكبر بمجرد أن يصبح الفرق بين معدلات النمو العائدات والنفقات كبيراً . أيضًا وبالمقارنة مع طريقة الاستحقاق فى المحاسبة التى تعتمد أكثر على الحقائق والتفاصيل وموجهة إداريًا ، فإن حسابات الأجيال يمكن أن تعمل بصورة أفضل فقط كمدخلات تحليلية أساسًا بسبب الطبيعة الإجمالية للتحليل والعوامل المشتركة فيه . وهذه الحسابات يمكن على كل حال أن تدفع المخططين لإعطاء مزيد من الاهتمام للعدالة بين الأجيال مقارنة مع القضايا الأخرى . ولا يمكن لأى مجموع منفرد أن يحل مشكلة التعقيد ويوضح دقة تفاصيل الميزانيات والحسابات . يستخلص هيفمان Haveman (١٩٩٤م ، ص ٩٦) الآتى : «على الرغم من أن الترتيبات المعنية التى تقدمها المحاسبة الخاصة بالأجيال قد أثبتت أنها مهمة ومثيرة وذات شأن ، فإن فكرة حلول حسابات الأجيال محل الميزانية العامه السنوية لا يمكن تبريرها إطلاقًا . وهذا تقييم معقول» .

الفصل الثالث

قياس التكلفة ومعايير المحاسبة ومواضيع أخرى

Cost Measurement, Accounting Standards and other Issues



أدى التقشف المالى المستمر عبر السنين إلى تحويل النقاش من تخصيص الموارد إلى قياس وحصر التكاليف الحكومية . وقد أدى هذا التحول إلى بحث أكثر تفصيلاً فى أساليب محاسبة التكاليف فى الحكومة وطرق صقلها . وفى نفس الوقت هناك حاجة إلى تحديد دور النظام المحاسبى لدى الحكومات والهيئات العامة وتحديد تقنيات قياس التكلفة ووضع معايير ملائمة لذلك الغرض . وعلى الرغم من أن التركيز على قياس التكاليف قد واجه زخمًا إضافيًا خلال السنوات الأخيرة ، فقد اهتمت الحكومات بتحديد التكاليف لعدة سنوات ولو بصورة محدودة (أو انتقائية) [1] . وعلى سبيل المثال ، فقد قُدِّرت (بصورة تقليدية) تكاليف مشاريع الرى ومشاريع الأودية النهرية المتعددة الأغراض والمشاريع الدفاعية الكبرى (فى الدول الصناعية) قبل اتخاذ قرارات الميزانية . وقد انحصر تقدير التكلفة فى معظمه فى الاستثمارات والمشاريع الجديدة وتم تضمينه فى العنوان الكبير «تخطيط الاستثمار» . ولكن هذه الاستثمارات (حتى فى أفضل الأوقات) تمثل فقط جزءًا من إجمالى أنشطة الجهات الحكومية . وعلى الرغم من أن الأساس المنطقى للتحقق من التكاليف موجود دائمًا فى العمليات الحكومية فلم يحظ باهتمام مدروس إلا فى الدوائر الحكومية فقط وذلك خلال العقود الثلاثة الماضية .

وقبل ذلك كان الهدف الأساسى للمحاسبة الحكومية هو توفير سجل تفصيلى بالعمليات المالية التى قد حدثت . وقد تطور الجدل الحالى (الذى يستمر حتى يتم وضع منهجية مرضية لقياس التكلفة) للأسباب التالية :

أولاً : إن التقشف المالى الذى تم ممارسته خلال السنوات الأخيرة جعل الحكومات تدرس الأعمال الجديدة بدقة أكثر ، لذا فإن البرامج غير القابلة للتطبيق ، إما أن تخفض ، أو تعاد صياغتها ، أو يتم التخلى عنها (وقد كان هذا هو أساس نظام ميزانية السنوات الثلاث فى السويد) . وأن التحقق من التكاليف مضمن

١ - اهتم الاقتصاديون أكثر بالتكاليف والمكاسب المصحوبة باستبدال النسب فى حالة حدوث مبادلات تطوعية ، وفى مثل ذلك التبادل لايوجد اهتمام بالطرف الثالث ويعمل كل واحد على تطوير وضعه دون الإضرار بأى طرف آخر . وهذا الشرط الأساسى المعروف أيضًا بمثالية باريتو Pareto وصلته بصنع السياسة الخاصة بتخصيص الموارد أصبح محور الاهتمام الرئيسى للاقتصاديين . وقد عُرِف أن هذا الشرط لا يعرض دليلاً واضحًا بصنع السياسة وأن الأولويات والآراء الشخصية تستمر فى لعب دور رئيسى . كما عرف أيضًا أن كل مَورِد له استخدامات بديلة ومن الأفضل استخدامه عندما يكون عائده هو الأعلى بالنسبة للفرص المتاحة . وقد مهدت طريقة تكاليف الفرصة البديلة هذا الطريق لتطبيق أسلوب التكلفة والعائد وأساليب التحليل الكمية الأخرى وثيقة الصلة التى تستكشف البدائل المتاحة .

فى هذا المدخل ، لأنه بدون هذه التقديرات لايمكن لصانعى السياسة أن يختاروا بين مزايا أحد البرامج ومتطلبات البرامج الأخرى .

ثانيًا : أصبحت التكاليف هى الموضوع الرئيسى فى المحاسبة ، وأن الناخبين على الرغم من إدراكهم للخدمات المقدمة من قبل الجهات الحكومية فهم يرغبون كثيراً فى معرفة مدى الضياع وعدم الكفاءة وسوء الاستخدام والغش فى استخدام الموارد الحكومية . وتفسر المحاسبة الآن على أنها تقديم الخدمات بتكلفة ونوعية محددة وفى فترة زمنية محددة .

ثالثًا : إن جزءًا كبيراً من النفقات الحكومية مخصص الآن لتقديم المساعدات (القطاع التصنيع بغض النظر عن الملكية) وسداد المصروفات التى تمت بواسطة طرف ثالث (كما فى حالة الرعاية الطبية حيث يقدم الطبيب الذى لايعمل فى الحكومة خدمة لمواطن معين ويتم السداد له عن طريق الحكومة) . وهذه العمليات المالية تتطلب على الأقل أساسًا مسبقًا لاحتساب التكاليف التى تلعب بهذه الطريقة دوراً كبيراً فى صنع السياسة . ويقع على عاتق النظام المحاسبى تقديم البيانات الأساسية لاحتساب التكاليف .

ونظراً لأن قياس التكلفة له أصوله فى الممارسات التجارية فإنه من الملائم دراسة تطور المداخل المستخدمة فى المجال التجارى . وعندئذ يتم مناقشة اتجاهات المحاسبة الحكومية ، وفى هذا السياق تم دراسة مدى ملاءمة التطورات الحديثة فى القطاع التجارى بالنسبة للحكومة .

التطبيقات (الممارسات) التجارية Commercial Practices :

توفر التطبيقات أو الممارسات التجارية دليلاً كافيًا لدعم المثل التقليدية حول الاستمرارية والتغيير . وفى كل مرحلة من مراحل التطور كانت هناك استجابة منتظمة للتحديات والمهام الجديدة . ويوضح تاريخ المحاسبة التجارية ثلاثة مراحل عريضة بعد إدخال مسك الدفاتر طبقًا لنظام القيد المزدوج : المحاسبة الإدارية ومحاسبة التكاليف وما يعرف الآن بالمحاسبة على أساس النشاط . وتوضح كل مرحلة من هذه المراحل الثلاث استجابة النظام المحاسبى لتقنيات التصنيع المتغيرة وإطار التنظيم الصناعى

المتعلق بذلك . ويبدو أن كل مرحلة من هذه المراحل طبقت لبعض الوقت ، وعندما تتغير التقنية الصناعية تتغير أنماط الإنتاج ، ويجب أن تُطور المحاسبة للحفاظ على علاقتها بذلك .

سادت العمليات المالية فى السوق قبل المقاولات المنتظمة وذلك بين المالك والمتعهد والمشترين الأفراد ، ويتم قياس النجاح بعدد العمليات المالية اليومية [1] . ومع نمو العمليات المالية وتوسع النشاط الصناعى ، فقد تعين إجراء ترتيبات طويلة المدى لتأجير العمالة وتدبير المواد الخام . ونتيجة لذلك يتم حساب الأسعار (التى يتم الحصول عليها فى الفترة السابقة من خلال السوق) عن طريق تقدير العمالة والمواد والفعالية التى تستخدم بها هذه العمالة والمواد الخام . وقد أصبح المديرون مراقبين لهذه العمليات ، وهم بحاجة للمعلومات المحاسبية (المختلفة نوعًا ما) عن الميزانيات العمومية السنوية لتساعدهم فى مراقبة الأنشطة اليومية . ولهذه الغاية تم تطوير مقاييس تحليلية بسيطة مثل حساب التكلفة فى الساعة أو التكلفة للوحدة أو للعامل . وفى وقت لاحق وعندما ظهرت فى الصورة صناعات النقل (مثل السكك الحديدية) استلزم الأمر أن توفر المحاسبة البيانات الخاصة بتكلفة الميل الواحد والمؤشرات المتعلقة بذلك . وهكذا فقد صُممت معايير المحاسبة الإدارية للمساعدة فى الرقابة اليومية للأنشطة ، ولكن ليس لقياس الأرباح الكلية التى استمرت لتكون نشاطًا منفصلاً .

بعد فترة وجيزة ومع التغيرات السريعة فى التقنية الصناعية وتقنية النقل ، فقد ظهرت الحاجة لمعايير تفصيلية ومحددة أكثر من تلك التى يوفرها نظام المحاسبة الإدارية . وعلى وجه الخصوص فإن الزيادة المستمرة للمخزون من المواد الخام والإنتاج التام الصنع ، وأيضًا توزيع التكاليف الإدارية والعمومية (التكاليف غير مباشرة) أظهرت الحاجة لمحاسبة التكاليف ، والتى تتمثل أهدافها فى التحقق من الفرص الداخلية لتحسين وتحديد تلك الأنشطة التى حققت أعلى مردود . وقد نشأ من هذه الحاجة حساب تكلفة المخزون ، وهو إجراء يسمح بفصل مصروفات الإنتاج عن تكلفة مخزون المنتجات المصنعة . وأصبح حساب تكلفة المخزون جزءًا رئيسيًا من

١ – استندت التطورات التى تمت مناقشتها هنا على الوصف التفصيلى الوارد فى كتاب Johnson وكابلان Kaplan (١٩٨٧م) ، ص ١٤٠٦ .

المحاسبة التجارية خلال عدد من العقود الماضية ، واستمر فى أخذ موقع هام فى القطاع التجارى ، تلته طرق هدفت لتحديد وتوزيع التكاليف غير المباشرة .

هذا النظام الشامل للمحاسبة الإدارية يعتبر الآن قديمًا ومهجورًا . وقد ناقش كل من جونسون Johnson وكابلان Kaplan (١٩٨٧م) المعلومات التى يوفرها النظام (والتى هى متأخرة جداً ومجموعة وغير مكتملة بحيث لاتناسب تخطيط المديرين وقرارات الإدارة) . وقد ذكر أن التقارير لا تساعد المديرين على خفض التكاليف ؛ نظراً للوقت المستغرق فى شرح الاختلافات فى التكلفة بدلاً من النظر فى المعايير التقنية لعملياتها . إضافة الى أن النظام فشل فى توضيح التكاليف الدقيقة للإنتاج ، وأنه يرتكز على طرق تبسيطية وارتجالية . وبالإضافة إلى ذلك ، ونظرًا للتحديثات فى تقنيات الإنتاج مع تسليم مخزون المواد الخام فى وقته وتقليل دور الموظفين (وإحالة موضوع التكاليف غير المباشرة للوراء) فإن صلتها عامة بالمحاسبة الإدارية أصبحت ضعيفة . كما يذكر أن الأنظمة القائمة للمحاسبة الإدارية تجبر المديرين ليكونوا موجهين لفترة قصيرة أطول . وكذلك ليعاملوا كل النفقات النقدية لمصروفات تخص الفترة التى تنفق فيها ، متجاهلين الفوائد المستقبلية . وباختصار فإنه ينبغى ألاَّ يترك التخطيط المحاسبى للمحاسبين وحدهم ولكن يجب أيضًا إشراك المهندسين ومديرى التشغيل .

كانت نتيجة الجهود المستمرة للمحاسبين ومديرى التشغيل المهتمين بالتقنية هى ظهور نظام إدارة التكاليف [١] . ويعترف هذا النظام بوضوح بالتحول الذى حدث على صعيد التصنيع والذى لاتسيطر عليه العمالة الآن (الذى كان المجال الرئيسى لمحاسبة التكاليف كما ذكر سابقًا) ولكن تسيطر عليه الآلة ، والخطط التى يسندها الحاسب الآلى وأنظمة التصنيع المرنة . وتقتضى التغييرات التقنية الأخذ بمزيد من الاهتمام بالتكاليف الهندسية المتزايدة وتكاليف معالجة المعلومات بدلاً من تقليل تكاليف العمالة وعناصر المخزون . وقد جرى التأكيد على أن الأنظمة التقليدية لمحاسبة التكاليف لاتكفى فحسب فى العرض التقنى الحالى ، ولكن فى حالة استخدامها يمكن أن تؤدى إلى تشوهات فى اتخاذ القرار . وعلى سبيل المثال ، يمكن عند توزيع التكاليف غير المباشرة على الوحدات المنتجة أن تزيد من قيمة البضائع المخزنة .

١ - النقاش هنا مبنى على برلينر Berliner وبريمسون Brimson (١٩٨٨م) وبريمسون (١٩٩١م) .

تتضمن التقنية الحديثة الحاجة إلى التنسيق الوظيفى بين مختلف الأقسام الخاصة بوحدة التصنيع وأيضًا إلى الموردين الذين يوفرون من خلال الإنتاج (المواد الخام) . وفى هذا السياق ينبغى ألا يكون دور المحاسبة قاصراً على تقديم البيانات التاريخية ، ولكن يجب أن يكون أكثر فعالية فى إدارة أعمال المقاولات ، وأهم من ذلك المساهمة فى خفض التكاليف حتى يمكن للمؤسسات أن تنافس وتبقى فى السوق . ولهذا الغرض فقد تم تطوير نظام متكامل لإدارة التكاليف Integrated Cost Management system "CMS" يشتمل على أربعة عناصر :

العنصر الأول : يعترف بأن الموارد تستخدم بإسراف ، وهو يقتضى تقدير التكاليف بمعزل عن القيمة المضافة للمنتج . ونظراً لأن القيمة تضاف فقط عندما يتم تصنيع المنتج ، فإن هذا النظام يحاول استبعاد التكاليف التى لاتزيد من جودة المنتج . فمثلاً يتم تحميل تكاليف التخزين على مراحل مختلفة من الإنتاج . ويحاول نظام إدارة التكاليف المتكامل بصورة أساسية معرفة العوامل التى تساهم فى إجمالى التكاليف وتقليل هذه التكاليف وجعل عملية الإنتاج أكثر انسيابية .

العنصر الثانى : يتضمن تحديد تكلفة الأنشطة الذى يوفر الأساس النظرى لتصميم النظام . ويعترف هذا المفهوم بأن تحديد مستوى نشاط العمل يربط بين إدارة الاستثمار ومحاسبة التكاليف ، وقياس الأداء . وكما هو الحال فى الأعمال الحكومية ، فإن الهدف الأساسى هو تصنيف أنشطة أى مؤسسة عن طريق عناصر الأداء والنشاط وعناصر المعلومات المهمة التى تمثل بصورة واسعة كيفية تقسيم العمل إلى كتل ذات معنى . (ويمكن مقارنة هذا التصنيف مع تصنيف العمليات المالية الحكومية فى الوظائف والبرامج والأنشطة وعناصر التكلفة) . وتسعى محاسبة الأنشطة إلى إشراك التكلفة والأداء مع أى نشاط . وكما هو معروف أن التكاليف تشمل تكلفة العمالة المباشرة والمواد والتقنية والتكاليف الأخرى التى يمكن معرفتها (وهذه يمكن مقارنتها بالفئات التقليدية للتكاليف المباشرة وغير المباشرة) . وخلافاً لما فى الأنظمة التقليدية ، فإن التكاليف غير المباشرة فى أسلوب المحاسبة على أساس النشاط ، يتم احتسابها بالرجوع لطريقة الاستنفاذ وهى المواد الفعلية أو الموارد المستغلة .

يتم استبدال نظام امتصاص التكاليف غير المباشرة المرتكزة على الحجم بسلسلة من معدلات مؤشرات التكلفة للأنشطة التى تشتمل على التكاليف غير المباشرة للمنشأة . ويعرف مؤشر التكلفة Cost Driver على أنه شيء يكون له تأثير مباشر على تكاليف وأداء المنشأة . فمثلاً بالرجوع إلى إدارة المواد ، فإن مناولة المواد ينظر إليها على أنها نشاط ، وأى مرحلة محددة من مناولة المواد ينظر إليها على أنها مؤشر تكلفة . ومن هذا يمكن اشتقاق معدل التكلفة وفقًا لحركة المواد وتطبيقه على خطوط إنتاج محددة . ويمكن استخدام التكاليف المحددة بهذه الصورة لإدارة الاستثمار ؛ ليتسنى تحديد الأنشطة البديلة التى لها إمكانية معدل أعلى من العائد . وهذا الأسلوب المحاسبى يساعد أيضًا فى تحليل التكلفة وحصرها وتوضيح كيفية الاستخدام الفعلى للموارد [1] . وبالمقارنة مع الطرق التقليدية التى ركزت على وصف وإدارة المدخلات كطريقة لتقليل الضغوط على التكلفة فإن هذه الطريقة تبحث عن علاقة مباشرة أكثر بين تكاليف الموارد وأهدافها ، كما تنشيء العلاقة بين التكاليف والإنجاز . ومن وجهة نظر المنشأة فإن الاستفادة من هذا التطبيق تكمن فى تركيزه على تحديد وقياس مساهمة أو تأثير كل مؤشر تكلفة [2] .

العنصر الثالث : يشير إلى التكاليف المستهدفة والمستخدمة لاحتساب السعر الذى يتيح للمنتج الحصول على أو الاحتفاظ بحصة فى السوق . وتمثل تلك الأهداف المراد تحقيقها من خلال تخفيضات مختارة فى مختلف تكاليف النشاط ، تكاليف النشاط التفصيلية والإستراتيجيات المتعلقة بها تعتبر أساسية .

---

١ - لمزيد من المناقشة التفصيلية ارجع إلى كنج King ، لابسلى Lapsley ، ميشيل Mitchell ، ومويس Moyes (١٩٩٤م) ص ٥٩ - ١٤٣ .

٢ - يعطى التطبيق المحدد لهذا الأسلوب لشركة تصنيع مثل أميركان اكسبرس نوعًا من التوضيح . ولتحقيق الغاية من الدخل اعتمدت الشركة لسنوات على تقليص تكاليفها التشغيلية بتقليل عدد الموظفين . ولكن لكل تخفيض حدود ويتعين على الشركة النظر فى المجالات التى لا علاقة لها بالموارد البشرية . لذا فقد شرعت فى إعادة هندسة عملياتها من خلال ثلاث طرق هى : إعادة هندسة التكلفة (استخدام تصنيع أكثر فعالية أو تخفيض بعض المراحل التشغيلية) وإعادة الهندسة الهيكلية (استخدام تجهيزات أقل مما سبق) وإعادة الهندسة الإستراتيجية (التى تطلبت تغييرات جوهرية فى كيفية تنفيذ العمل) . وقد أسهمت كلها فى المدخرات المالية . (وهذه المعايير يمكن مقارنتها بخفض عدد الموظفين وزيادة الأنشطة وإعادة هيكلة القطاع العام) . ارجع إلى برنامج تطوير الإدارة المالية الأمريكى المشترك (١٩٩٤م) .

العنصر الرابع : يقتضى تحسين عملية إمكانية متابعة التكاليف الخاصة بأهداف إعداد التقارير الإدارية . ويعترف نظام إدارة التكاليف المتكامل CMS بأنه فى بيئة التقنية المتقدمة ، وعندما يكون تقدير التكاليف بعيداً عن ظروف السوق ، فإن نتائج العمليات سوف تكون هامة وخطيرة . ومن المهم أن تحدد التكاليف السبب وعلاقة التأثير وتسهل احتساب تكلفة المنتج . وتبين هذه الوظيفة حدود التكاليف التقليدية المباشرة وغير المباشرة . وبدلاً عن ذلك يبحث نظام إدارة التكاليف المتكامل عن علاقة أكثر تحديداً بين أوجه مؤشر التكلفة والأهداف التشغيلية والأهداف الإدارية .

يمثل نظام إدارة التكاليف المتكامل CMS نهاية التفكير فى المحاسبة التجارية وكاستجابة للإنتاج المتغير والأساليب الإدارية التى استحدثتها التقنية المتقدمة ، فهى تبين درجة أكبر من القدرة على التكيف ويتوقع لها مستقبلاً أن تهيمن على تقنيات الحاسب الآلى . وعموماً فإن هذا النظام لم يطبق على نطاق واسع (عالمى) . ولا يُعزى التطبيق المحدود لأى مأخذ فكرى كبير ، ولكن يمكن أن يُنسب غالباً للدراسات التطبيقية التفصيلية التى تحتاج إلى أن تجرى قبل إدخال النظام .

المداخل الحكومية Government Approaches :

كانت المحاسبة الحكومية حتى أوائل الخمسينات تُعنى بجميع حسابات التخصيص لتزويد الهيئة التشريعية والشعب بحساب الاعتمادات المالية المحصلة والمنصرفة والجهات الإدارية التى أنفقت فيها . كان هناك اهتمام قليل بالتكاليف باستثناء تقديرها قبل اعتماد السياسات أو المشروعات الجديدة . وتخدم هذه التكاليف المقدرة كمؤشرات للمبالغ المراد تخصيصها شكل حسابات ظاهرة . وهى ذات قيمة ضئيلة لأغراض الرقابة أو الإدارة وبمجرد اعتماد السياسات والمشروعات وتضمينها فى الميزانية ، فإن المبالغ المخصصة أصبحت مرتكزات للإطار التقليدى لضبط السداد . وقد نجحت هذه الطريقة البطيئة فى شكل ميزانية أداء .

على الرغم من أن ميزانية الأداء per (ormance/budgeting) كانت سائدة منذ العشرينيات على مستوى الحكومة المحلية ، فقد برزت بصورة أكبر فى الخمسينيات

عندما طبقت على الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة . لم يتأثر أسلوب وضع الميزانية هذا بالإدارة العامة التقليدية فقط ، وإنما تأثر بنظريات الإدارة ومحاسبة التكاليف . فقد تطلب ذلك : (١) برنامج عمل متقدم ، (٢) تصنيف الأنشطة الحكومية إلى مهام (تقسيم كبير للمجهود الحكومي الكلى المنظم بهدف تقديم خدمة عامة ومتميزة) وبرامج (جزء من مهمة وله غاية رئيسية محددة يمكن قياسها) وأنشطة (تقسيم البرامج لأنماط عمل متجانسة) وعناصر التكلفة أو الأهداف التى أنفقت فيها المصروفات ، و(٣) مؤشرات الفعالية بما فى ذلك قياس الأنشطة إن أمكن [1] . بينما تتألف ميزانية الأداء من عدة عناصر . العناصر الموضحة فيما يلى وثيقة الصلة أكثر بالنقاش عن المحاسبة .

تبعًا لتصنيف العمليات المالية الحكومية فقد صورت الأنظمة الجديدة بصورة أساسية نوعين من التوجيه المحاسبى : محاسبة المسئولية responsibility accounting وتمويل وتحليل التكلفة cost fiancing and analysis . وطبقًا للأسلوب الأول فقد تم تحميل المسئولية لكامل النفقات لإدارة أو لجهة محددة ، كتكاليف فعلية لاستخدامها . ويتوقع من تكاليف المسئولية الإشارة إلى النفقات والنتائج الخاصة بالعمليات التى تمت بواسطة الوحدة التنظيمية ، بالربط بين تكاليف المدخلات والمخرجات أو المنجزات . وقد وفر تمويل التكلفة والتحليل المتعلق به وسائل يتم بها ترتيب وتخصيص وتلخيص المسئوليات الرئيسية . وهى توفر الميزات الضرورية لكل نشاط والتى توضح فيها التكاليف بصورة مستقلة ، كما توفر صلة مستمرة لعمليات تخصيص ودفع ومحاسبة ومراقبة الأداء وفى وقت لاحق تقييم الميزانية . وفى هذا الإطار الواسع فقد تم التمييز بين تكاليف العمليات operating cost ومحاسبة التكاليف cost accounting التى تطبق بصورة رئيسية على مشاريع وأعمال البناء . وحيث إن وضع ميزانية الأداء لا يميز بين الميزانية الجارية وميزانية رأس المال ، فإن الفرق بين تكاليف العمليات ومحاسبة التكاليف لم يكن حقيقيًا ، ولكنه عبارة عن وسائل مناسبة للدلالة على مجال التطبيق الرئيسى . وهكذا تطبق محاسبة التكاليف على الخدمات الطبية حتى عندما لاتكون هناك نفقات رأسمالية . وأوضحت

١ - لمعلومات تفصيلية عن هذا النقاش والأنظمة ذات العلاقة وخصائصها ، انظر برمكاند Premchand (١٩٨٣م و ١٩٦٩م) ، وهيئة الأمم المتحدة (١٩٦٥م) .

البيانات كلاً من تكاليف العمليات وتكلفة الخدمات . وتعود تكاليف العمليات بصورة رئيسية إلى النفقات الخاصة بالعمالة والمصروفات الإدارية المتعلقة بذلك . وهكذا فقد ميزت محاسبة التكاليف بين التكاليف المباشرة وغير المباشرة . حيث تشير الأولى لتلك التى يمكن تطبيقها منفردة على برنامج أو مركز خدمة ، وتشمل تكاليف العمالة والمواد . وتتضمن الثانية من حيث المبدأ التكاليف التى لايمكن تميزها (ربطها مباشرة) بأى مشروع أو كخدمة منفردة ولكنها استخدمت بواسطة أكثر من مركز تكلفة وشملت تكاليف مواد ومعدات ومرافق عامة للخدمات . وقد تم احتساب تكاليف مرافق الخدمة على استخدام المرافق العامة أو معدات المشروع .

يعتبر تمويل التكلفة عملية لتخصيص التكاليف غير المباشرة لبرامج ومشروعات محددة . وإضافة لهذه الأساليب فقد أوضح النظام احتساب التكاليف المعيارية والمتوسطة Standard and average Costs . وتمثل التكاليف المعيارية أفضل تقدير لتكلفة كل عنصر من عناصر الخدمات الأساسية أو تكلفة كل مركز خدمة على أساس الوحدة فى حالة عمل المنشأة بفعالية . وبالمثل ، فقد تم تقدير التكاليف المتوسطة بالرجوع لتكاليف الوحدة لكل نشاط خلال فترة زمنية معينة ، وهذا يعطى مؤشراً لتحركات التكاليف . وصنعت التكاليف المعيارية هدفًا للمؤسسات واستخدمت مع التكاليف المتوسطة لمراقبة التكاليف الفعلية واختلافها مع التكاليف المعيارية وأسباب تلك الاختلافات وتنشيط القوى الهادفة لتقويم الاختلافات الزائدة .

مع ذلك لم يكن تطبيق ميزانية الأداء ناجحاً . وبجانب صعوبة تطبيق الإصلاحات الجذرية فى المؤسسات الحكومية فإن الأداء بأن الحكومة معينة أو مهتمة أكثر بتقديم الخدمة بدلاً من استعادة التكاليف كاملة لم يسنده دليل أيضًا . ولكن مع استمرار الأزمات المالية ومع استنفاذ الوسائل الأخرى لتحريك الموارد فقد تحول الاهتمام إلى قياس وحصر التكاليف ، وهى العناصر التى شكلت المكونات الرئيسية لوضع ميزانية الأداء . وعلى الرغم من أن وضع ميزانية أداء فى حد ذاته لم يعد يلقى تأييداً ، ولكنه يتم تقديمه للحكومات بأشكال مختلفة . وعلى الرغم من ذلك فتحت أبوابًا جديدة للتوعية والتعريف بالتكاليف فى المؤسسات العامة .

ومع وجود مثل هذا الوعى ، فقد أوضحت التجربة فارقًا كبيرًا بين الدول النامية والدول الصناعية فى أساليبها الخاصة بالتحقق من التكاليف . ومن المفيد أن ندرس بإيجاز تجارب كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية ومجموعة الدول النامية . وقبل دراسة هذه التجارب فإنه من المفيد أن نتذكر الفرق بين حصر التكلفة وقياس التكلفة . ويشير الأول إلى التخفيضات الأخيرة فى مخصصات الإنفاق . وعادة تحافظ الدول التى تواجه نقصًا فى الموارد على مستويات الأجور حتى عندما تكون بحاجة للتعديل لتعكس مستويات التضخم (تجميد الأجور) أو تقوم بتجميد الأجور أو خفض مستويات التوظيف من خلال التناقص أو شراء كامل حصة الموظفين (التقاعد المبكر مع الزيادة المناسبة فى مزايا مكافأة الخدمة) أو تأجيل أو خفض المشاريع الرأسمالية أو الحد من تكاليف إدارة أو تشغيل البرامج أو رؤوس الأموال أو الحد الأعلى لمستويات الإنفاق . وتمثل هذه المعايير جهودًا لاحتواء زيادة الإنفاق . وفى بعض الحالات يمكن أن تسهم بعض هذه المعايير (مثل تجميد الأجور وتجميد التوظيف) فى تخفيضات معينة فى التكاليف دون التأثير على جودة وكمية السلع والخدمات المقدمة . ويعكس قياس التكلفة العلاقات بين المدخلات والنتائج ، ويشير احتواء التكلفة إلى الحفاظ على النتائج مع تقليص المدخلات .

لم يحظ قياس التكلفة باهتمام يذكر فى المملكة المتحدة (باستثناء المشروعات الرأسمالية) حتى منتصف الستينيات . وتحت التأثير الجزئى بالأنظمة التى أدخلت حديثًا فى التخطيط والبرمجة ووضع الميزانيات (.P.P.B) فى المملكة المتحدة فإن لجنة فلتون Fulton Commission (١٩٦٨م) التى درست عمل الحكومة أوصت بتطوير الإدارة المالية من خلال الاهتمام بإمكانات المحاسبة الإدارية الحديثة . هذا ولم تقترح اللجنة توصية

مكتوبة ولم يقترح التقرير الذى أعده كل من ميلفيل – بيرنى Melville - Burney (١٩٧٦م) [١] . (الذى أوصى بإنشاء خدمة محاسبية فى الحكومة) إلى تحديد دور

١ – للاطلاع على هذه التطورات ارجع إلى ليكرمان Likierman (١٩٩٤م) .

للمحاسبة الإدارية فى الأجهزة الحكومية . ونتيجة لذلك يوجد اليوم خلط بين نظرية الإدارة الحديثة التى طبقتها الحكومة خلال فترة الثمانينيات وبين المحاسبة الإدارية التقليدية [1] .

لقد مر قياس التكلفة فى المملكة المتحدة بثلاث مراحل : **المرحلة الأولى** : عند ظهور تطبيق مختلف لأنظمة التخطيط والبرمجة ووضع الميزانيات PPB ، وحيث بذلت جهود لتطوير ما كان يعرف فى ذلك الوقت بتكاليف الأداء المقارنة بصورة واسعة مع جملة النفقات العامة لمهمة معينة . والهدف هو جمع كل النفقات العامة المتفرقة من خلال الميزانية وتقدير التكاليف الخاصة ببرامج مختارة خاصة فى قطاع الدفاع . وقد فتحت هذه الطريقة المجال **للمرحلة الثانية** المعروفة عادة «بتكاليف الإدارة» التى تعكس تكاليف تشغيل برنامج ما وتكون مضمنة هكذا ، إضافة إلى عنصر الأجر المتعلق بالنفقات العامة بالسلع والخدمات التى تشكل التكملة الضرورية للبرنامج . وقد أدخلت هذه الفئة كثيراً كأداة لتوفير المرونة للمديرين (كجزء من مبادرة الإدارة المالية) وأدخلت بصورة أقل كأداة لقياس التكاليف وبصورة أقل كثيراً من أجل حصر التكاليف . وقد عكست هذه التكاليف التدفقات المالية للبرنامج خلال سنة واحدة ولم تتضمن أيًا من عنصر رأس المال أو المصروفات المستحقة .

تشير **المرحلة الثالثة** إلى إدخال مقاييس الأداء ، وكجزء متكامل من هذا الجهد ، فقد تم احتساب التكاليف لعمليات معينة واستخدمت على نطاق واسع كأساس لوضع الميزانية وتنفيذها . واستمر توجيه معظم معايير الأداء للجوانب المادية لعبء العمل ، بينما فى بعض القطاعات كالصحة والدفاع بذلت أكثر نشاطًا أو يجرى بذلها لصياغة التكاليف . واعتبرت الحاجة ملحة لتطوير معايير التكلفة فى القطاع الصحى بصفة خاصة ، بالنظر الى الدور الرتيب لتقنيات الدفع وقطاع الصحة الخاص بتعويض الأطباء والعيادات خارج القطاع الحكومى عن الخدمات التى يقدمونها . وتجدر

---

١ – ترجع نظرية الإدارة الحديثة إلى إدارة العمل المتخصصة والمعايير الواضحة ومعايير التنفيذ والتركيز على ضبط النتائج والمنافسة الأكبر فى القطاع العام ، والتركيز على أساليب القطاع الخاص فى التطبيقات الإدارية والتركيز على تنظيم واقتصاد أكثر فى استخدام الموارد . وللحصول على نقاش تفصيلى للجوانب النظرية والعملية ارجع إلى هود Hood (١٩٩١م) وبريمكاند Premchand (١٩٩٤م) .

الملاحظة إلى أن جهود محاسبة التكاليف تبقى منفصلة عن عمليات المحاسبة المالية المنظمة [١] .

كما مرت محاسبة التكاليف فى الولايات المتحدة أيضًا بمراحل متنوعة من التطوير ، بدأً بتطوير الخطوط الإرشادية فى مجال مشاريع البناء الكبرى ومشاريع الأودية والأنهار . وقد لقيت هذه الجهود زخمًا إضافيًا عبر السنين وذلك من خلال إدخال ووضع ميزانية الأداء وأنظمة التخطيط والبرمجة ووضع الميزانية PPB التى ركزت أيضًا على قياس التكاليف . ونتيجة لهذه الجهود ، طورت معظم الجهات الحكومية تقنيات لقياس التكلفة لغرض إعداد وتطبيق الميزانية . ويوضح المسح الذى قام به مكتب المحاسبة العامة الأمريكى General Accounting Office (GAO) أن المعلومات الخاصة بالتكلفة مستخدمة أساسًا لإدارة البرنامج أو النشاط بصورة محددة لأغراض قياس الأداء وبصورة غير متكررة لتخصيص تكاليف النفقات العامة [٢] . إضافة إلى ذلك لاتوجد معايير منظمة على الرغم من تطويرها من قبل الهيئة الاستشارية الفيدرالية الأمريكية لمعايير المحاسبة US Federal Accounting Standards Advisory Board [٣] . بالإضافة إلى ذلك ، يبدو أنه فى بعض الحالات يوجد اختلاف بين التقارير الخارجية للتكاليف ومتطلبات الإدارة الداخلية وأن بعض الجهات تجد التبليغ الخارجى متناقضًا مع متطلباتها الداخلية . وفى تلك الحالات يمكن للمديرين تقديم خدمة شفوية للنظام . كما يوضح تقرير مكتب المحاسبة العامة GAO أنه فى العديد من الحالات تم القيام بالمحاسبة كجهد منفصل ولم ترتبط دائمًا بنظام دفتر الأستاذ العام .

وكما لوحظ سابقًا ، فإن الدول النامية ، لم تهيىء أنظمة المحاسبة لقياس التكاليف أو لتقديم معلومات عن التكاليف سواء للمجلس التشريعى أو للجمهور العام . واستمر هدفها الرئيسى فى تقديم حسابات عن المبالغ المحصلة والمنصرفة . حيث لم يتضمن

١ – ستتغير الصورة بشكل رئيسى بمجرد إدخال المحاسبة على أساس الاستحقاق بالكامل كما هو مقترح أن تكون جاهزة مع حلول نهاية هذا القرن .

٢ – انظر مكتب المحاسبة العامة الأمريكى GAO (١٩٩٠ أ) .

٣ – وفقًا للمكتب الأمريكى للإدارة والميزانية Office of Management and Budget (١٩٩٣م) ص ٥٧ ، فإن هذه المعايير يتوقع صدورها وتطبيقها خلال الفترة من ١٩٩٥ – ١٩٩٧ م .

تقديم هذه الحسابات أى تبرير أو تحليل منطقى عن المبالغ المنصرفة والتكاليف المترتبة عليها . وحتى فى الدول التى أدخلت مسك الدفاتر بنظام القيد المزدوج واستخدمت الحاسب الآلى على نطاق واسع مثل شيلى chile ، حيث حدث تقدم محدود (ضئيل) فى قياس التكاليف .

يوضح النقاش السابق أنه فى كل من الدول الصناعية والنامية فإن قياس التكلفة يسعى لتأمين موطئ قدم فى نظام المحاسبة الشامل . وعلى المستوى التنظيمى تظل محاسبة التكاليف والمحاسبة المالية طريقتين أو موضوعين منفصلين من طبيعة الوظيفة . وفى بعض الحالات يتم القيام بالأول كتمرين خاص ولايمكن أن يكون معتمداً من الناحية المادية على نظام دفتر الأستاذ العام . وعندما يتم تصميم الأنظمة مركزيًا فإنها قد لا تعكس مصالح المستخدم وقد لا تحقق (من الناحية النظرية) الكثير من احتياجاته . وما تم شرحه كتكاليف يمثل حقيقة تدفقات السيولة النقدية خلال سنة ولايأخذ فى الحسبان التكاليف غير المباشرة الضرورية . وقد لا تتضمن تكلفة الخدمات المقدمة من المصالح الحكومية الأخرى . أخيراً ، فإن التصنيفات المستخدمة فى معظم أنظمة المحاسبة اليوم قد تكون واسعة جداً بحيث لا تلقى الضوء على العوامل التى تساهم فى زيادة الإنفاق أو تلقى الضوء على أثر التغير النسبى فى الأسعار . لذا فإن المعلومات المجمعة بشأن التكاليف لها عدة حدود يتم إبرازها لاحقًا خلال فترات التضخم . وتشرح هذه الحدود السبب فى أن الرقابة على التكاليف تلعب دوراً ضعيفًا فى إدارة الإنفاق الحكومى . ومع ذلك فبدون الرقابة على التكاليف تكون فعالية نظام المحاسبة محدودة .

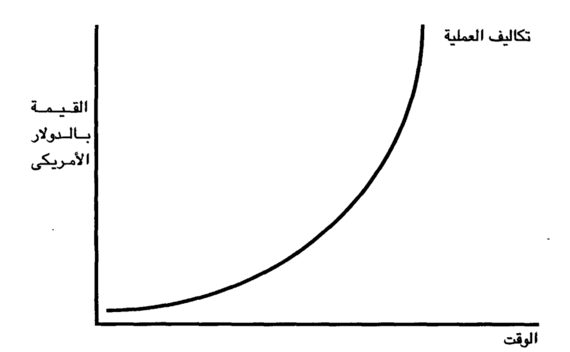
ملاءمة الممارسات التجارية Relevance Of Commercial Practices :

أى مؤسسة سواء كانت تبيع خدماتها أم لا ، يجب عليها الالتزام بالتحقق من تكاليفها من أجل تقليل العبء على الجمهور العام الذى يدفع الضرائب . وعلى الرغم من وجود اختلافات أساسية بين الحكومات والقطاع التجارى (فيما يتعلق بالأهداف الخاصة بتقديم السلع والخدمات واسترداد التكاليف) فإن هناك فرقًا ضئيلاً فى تقدير أو قياس تلك التكاليف . وقد يحتاج تقدير التكلفة - كما هو مطبق تجاريًا - إلى تعديل

ليتم تطبيقه على الأجهزة الحكومية . والفرق الرئيسى بين أى مؤسسة حكومية أو تجارية هو أن المنشأة التجارية (الصناعية) على وجه التحديد تعكس بالإنتاج تصميماً هندسيًا يكون قابلاً للتحديد بسهولة ، مما يساعد على توفير مقياس أو قياس دقيق للتكاليف . وبالنسبة للحكومات فإن الطريقة الإدارية تكون أكثر غموضًا وقد لايكون هناك مقارنة دائمة بين المهام والصلاحية والمسئولية . والعوامل الثلاثة الأكثر أهمية التى تساهم فى زيادة التكلفة فى القطاع الحكومى هى ، **أولاً** : عامل الوقت وزيادة عدد الموظفين أكثر من المطلوب والحصول على مواد أكثر مما تحدده المهام المراد تنفيذها . ويوضح الشكل رقم (٣) عامل الزمن فى القطاع الحكومى على النحو التالى :

الشكل (الجدول البيانى) رقم (٣)

وقت وتكاليف العمليات الحكومية



وتوضح التقييمات التى أجرتها الحكومات والمنظمات الدولية أن المشروعات والبرامج تكاد تستغرق وقتًا أطول مما هو مقدر فى البداية وأن التكاليف النهائية تختلف عن التقديرات التى أُعدت وقت دراسة المشروع . وقد يكون التمديد الزمنى بسبب نقص التمويل أو المواد الرئيسية ، وزيادة الاستشارات شبه الإدارية وتكاليف العمليات المصاحبة . **ثانيًا** : توضح التجربة أن الحكومة هى صاحبة عمل كبير توظف الناس ليس بسبب الحاجة إليهم لتقديم الخدمات ، ولكن لأنه يتعين إيجاد فرص عمل لهم [1] . **ثالثًا** : إن المواد يتم الحصول عليها غالبًا ثم تصنع أو لا يعتنى بها . وفى بعض الدول فإن ضياع المواد المقتناة يفوق كثيرًا الكميات التى تستخدم عادة . ولاتبدو التكاليف منخفضة أكثر عندما تكون الخدمات الممولة من ميزانية الحكومة متعاقدًا على تنفيذها بواسطة آخرين .

هذا ولم تستطع الأجهزة الحكومية إدراك حجم الضياع والتكاليف المتداخلة أو المتشابكة أو المشتركة التى أصبحت مستوطنة فى المؤسسات العامة التى لا علاقة لها بالقيمة المضافة . وبالتأكيد فإن أى حديث عن الميزانية يختار عشوائيًا نجد أنه يحتوى على فقرة حول الحاجة لتفادى الضياع والاقتصاد والكفاية والفعالية فى استخدام الموارد . وعلى الرغم من أن هذه المواضيع قد هيمنت طويلاً على مسرح الإدارة المالية ، فإن مقاوماتها المستمرة تدل على أن التحذيرات لا تؤدى بالضرورة لنتائج ملموسة . وترتبط الأعمال بإدخال الأنظمة والتقنيات وطرق التشغيل المطورة الضرورية . إضافة إلى ذلك ، تتطلب إستراتيجية تهدف لتوفير فهم للعوامل الديناميكية التى تؤثر على سلوك التكلفة حتى يمكن توجيه العوامل الجوهرية .

إن ثمة حاجةً ملحة لتطوير الطرق التى تستخدمها الحكومة . وفى هذا السياق يبدو أن نظام إدارة التكاليف أصبح مناسبًا بصفة خاصة . وبالمثل فإن ممارسة الوسائل التجارية المستخدمة فى المنشآت التجارية فى أعمال حكومية يمكن الاعتراض عليه لاعتبارات نظرية وعملية كما حدث فى الماضى .

١ – أحد العوامل الرئيسية التى تسهم فى رفع التكلفة فى المؤسسات الحكومية هو الطاقة الزائدة غير المستغلة . وهذا يؤدى لارتفاع النفقات العامة . ويجب أن تساعد محاسبة التكاليف فى تمييز هذا العنصر .

ويوضح التحليل الأكثر تفصيلاً للعناصر الأساسية لنظام إدارة التكاليف المتكامل CMS أن المؤسسات الحكومية والتجارية أكثر تماثلاً كما يبدو لأول وهلة (انظر الجدول رقم ٩) . وتوجد الاختلافات الرئيسية فى التصنيع وتقديم الخدمات . ولكن توجد عناصر أخرى متشابهة لكل من الإدارة التجارية والإدارة الحكومية . فعلى سبيل المثال ، نجد تكاليف الوحدة محددة لسنوات عديدة كمبادئ يرجى تحقيقها بواسطة الجهات فى كل الاقتصاديات السابقة ذات التخطيط المركزى . وعلى كل حال ، فإن هذه المبادئ قد أُسيئَ استخدامها بطريقة أكثر من استخدامها بصورة رئيسية ، لأنها كانت غالبًا طرقًا ارتجالية وكان لها أساس واسع وموضع تساؤل . إضافة الى ذلك ، ونظراً لأن هذه المبادئ قد فرضت من الخارج ، فإن الجهات الحكومية تقيدت بها فقط من الناحية الاسمية . وفى المقابل يمكن تمييز وقياس دور كل مؤشر من مؤشرات التكلفة وفق نظام إدارة التكاليف المتكامل CMS وأن طرق مواجهة السلوك الانحرافى محدودة ، وسوف تؤدى إلى تحويل مؤشرات التكلفة طرق عمل المديرين الماليين الحكوميين .

اعتبر المديرون الماليون بصورة تقليدية أن مخصصات الميزانية عطية handout واعتبروا أن دورهم هو صرفها بطريقة منظمة . وعمومًا ، فإن نظام إدارة التكاليف المتكامل CMS يجعل المديرين مسئولين عن تقديم الخدمات بتقديرات محددة من التكاليف . وأن إمكانية تطبيق نظام إدارة التكاليف المتكامل CMS على الجهات الحكومية يتفاوت بصورة واسعة أكثر مما هو مشاهد عادة . فعلى سبيل المثال ، جرى تطبيقه على خدمة العائدات الداخلية فى الولايات المتحدة . وفى المستشفيات يتم تطبيق نظام إدارة التكاليف المتكامل CMS على نطاق واسع ، وأن تحليل مؤشر التكلفة قد استخدم بصورة مفيدة لتحليل حركة المريض (تحديد الموعد وأشعة اكس X Rays والاختبارات الإشعاعية الأخرى ومعاملة الفيلم وعمل التقارير والدراسة) وتقدير تكاليف العلاج بالمستشفى والرعاية الطبية والخدمات الإسعافية واستضافة الأنشطة ذات العلاقة . وقد أسهمت نتائج هذه التحليلات فى تخطيط معالجة حديثة وكسب الزبون والرعاية الشاملة المطورة . وهكذا فإن نظام إدارة التكاليف المتكامل CMS تجديد هام ذو إمكانية قابلة للاستخدام الحكومى ويكاد يلعب دوراً كبيراً جداً فى المستقبل المتطور للمحاسبة الحكومية .

الجدول رقم (٩)

تطبيق نظام إدارة التكاليف

العنصر	التطبيق التجارى	التطبيق الحكومى
تكاليف التشغيل أو الإنتاج .	طبقت لتحديد التكاليف التى ليس لها قيمة مضافة حتى يمكن استبعادها وهذه يمكن أن تتضمن الوقت والمال والموارد .	على الرغم من عدم الدخول فى التصنيع فإن الحكومات لها نفقات غير مباشرة كبيرة مرتبطة إلى حد كبير بوضع وتطبيق السياسات وفى العديد من الحالات يوجد عدم تطابق بين مسئوليات المراقبة ومسئوليات التطبيق .
تحليل النشاط والتكلفة .	هذه الأنشطة مطلوبة لتحديد التكاليف والأداء بدقة . ويمكن تقدير التكاليف لكل من الأنشطة الإدارية والتشغيلية .	تصنيف النشاط موجود أصلاً فى وضع ميزانية الأداء المطبقة بصورة رئيسية على المؤسسات العامة . والهدف مشترك لكل من المؤسسات التجارية والحكومية .
تحليل مؤشر (محرك) التكلفة cost-driver analysis	يميز هذا التحليل فى شكله الأصلى الأنشطة التى تؤثر على التكلفة والأداء الخاص بالأنشطة اللاحقة وأضيفت لها محاسبة التقنية التى تميز كل تكاليف التقنية . والهدف هو تطوير عملية التصنيع بإزالة الأجزاء التى بها عيوب فى مرحلة مبكرة .	هذه لم تكن مطبقة على الجهات الحكومية بالشكل المطبقة به فى القطاع التجارى ، والسبب الرئيسى هو غياب التقنية وتصنيع المنتجات . ولكن الهندسة القيمية value engineering المطبقة فى الدول الصناعية تشير بطريقة ما إلى هذه الظاهرة . وتشير الهندسة القيمية للجهود المنتظمة لاستبدال الأصناف الأقل تكلفة بأخرى أكثر تكلفة وإيجاد طرق لتقليل تكاليف تنفيذ مهام محددة وأخيراً يجرى فى الولايات المتحدة إحياء الهندسة القيمية .
التكاليف المستهدفة أو المخططة .	هذه التكاليف تم تحديدها بحيث يمكن تصنيع المنتجات بمستويات محددة ، للإبقاء على حصص السوق أو تعزيزها .	على الرغم من أن الحكومات غير معنية بحصة السوق فقد أسهم اهتمامهم باستقرار الاقتصاد بصورة متكررة فى الحدود العليا أو سقوف الصرف . وقد تمت صياغتها بصورة مناسبة وطبقت بطريقة قانونية وهى تعادل التكاليف المستهدفة .
ربط التكاليف مع التنفيذ والأهداف الإدارية .	عُمِلَ هذا لتحديد مدى فعالية تنفيذ العمل والتحقق من تأثير أى سياسة أو معيار فنى عن الجودة والتكلفة والوقت والمنتج .	على الرغم من أن إجراءات التنفيذ قد استخدمت بصورة أكبر فى القطاع الحكومى خلال السنوات الأخيرة ، فقد وجهت لخدمة نفس الغرض كما هو سائد فى القطاع التجارى ، وبالتحديد كيفية تطبيق السياسات . وهذا مفيد لإجراءات المحاسبة .

نفقات رأس المال Capital Charge :

فى حالة أعمال القطاع الخاص يحصل المستثمرون على أرباح أسهمهم ، ويحصل المقرضون على فوائد عن قروضهم التى قدموها . ويصرف النظر عن الملكية ، تحصل الدولة على عائدات من الدخل أو ضرائب مشتركة (مالم يكن هناك إعفاء منها خلافًا لذلك) ويستثمر المساهمون فى أى نشاط على أمل الحصول على الربح والحصول على زيادة فى قيمة حصتهم التى تتجه نحو الارتفاع مع نمو نسبة الأرباح .

عندما تكون الحكومة هى المستثمر الوحيد ، لاتكون هناك خاصية مشابهة لعائدات رأس المال . وعلى كل فهناك تكلفة الفرصة تحسب على رأس المال . ومع استخداماته المختلفة يتوقـــع لرأس المال أن يُستخدم أو يوظف فى المجال الذى يحقق فيه الربح الأعلى خلال فترة تتناسب مع الفرص المتاحة . وبينما يتيح الاستهلاك (للحد الذى تتم فيه مزاولة النشاط) استرداد الأصول ، لاتحصل المصالح الحكومية على استرداد منظم لتكلفة رأس المال الكلية . ويعتبر استثمار الحكومة فى أعمال الجهات التابعة لها (الذى لايحتسب فى نظام المحاسبة التقليدى) عنصرًا هامًا من عناصر التكلفة الكلية للسلع والخدمات المقدمة من الحكومة . وهذه الجوانب الخاصة برأس المال الغارق Sunk Capital لاتظهر كاملة فى وقت تقييم الاستثمار ، لأن أساليب تحليل التكلفة – والعائد Cost - benefit analysis تحاول التركيز على رأس المال الإضافى Incremental Capital .

بالنظر للاستثمار الحكومى الجوهرى (حتى ولو استنفذ عبر السنين ولأسباب طبيعية وبسبب إهمال الأعمال والصيانة خلال فترات التقشف المالى) فالسؤال هو : ماذا يمكن لنظام المحاسبة أن يفعله لتعزيز وعى كامل بكل التكاليف التى تتحملها الحكومات عند تقديمها للخدمات ؟ وبالتحديد ، كيف يمكن الاعتراف بتكلفة رأس المال واستعادته أو استرداده ؟

وفى هذه الحالة تعتبر تجربة حكومة نيوزلندا New Zealand واقتراح حكومة المملكة المتحدة مناسبتين [1] . وهذه تمثل استهلاكًا (معيارًا من حيث المبدأ لاستخدام

١ – انظر المملكة المتحدة (١٩٩٤ أ) ، ولنيوزلندا انظر ماكولوش McCulloch (١٩٩٢م) .

أى أصل من الأصول واستهلاكه بسبب الاستعمال ومرور الوقت أو بسبب التقادم الفنى) فى النفقات الخاصة برأس المال الذى وظف ولم يتم تعويضه . وهكذا فإن قائمة تكاليف التشغيل الذى أوصى باستخدامه لدى حكومة المملكة المتحدة ويتضمن نصاً عن تكلفة رأس المال .

قائمة تكاليف تشغيل الإدارة القسم
Department Operating Cost Statement

العنصر	القيمة
الرواتب وتكاليف الموظفين المصاحبة .	
تكاليف إدارة غير المسددة .	
الاستهلاك .	
تكلفة رأس المال .	
التكاليف الإدارية غير المتكررة .	
إجمالى تكاليف التشغيل .	

المصدر : المملكة المتحدة (١٩٩٤ أ) .

فى نيوزلندا تعرف هذه التكلفة بمعدل إنفاق رأس المال ، وإجمالى نفقات رأس المال مبينة بوضوح كبند من بنود المصروفات فى ميزانية الإدارات . وتحسب نفقات رأس المال وفق معدل نفقات الإدارة مضروباً فى أساس رأس المال . وتوضح هذه الطريقة أن معدل النفقات له عنصران رئيسيان هما : (١) عائدات التشغيل من استخدام الاستثمار فى السنة الحالية و (٢) المكاسب أو الزيادات المتوقعة من العائدات فى السنوات القادمة من استمرار امتلاك الاستثمار . ويتحقق الأول عن افتراض أن سياسة كامل التكلفة سيتم اتباعها كل سنة ، بينما إنفاق رأس المال هى دفعة نقدية ينبغى أخذها فى الحسبان عند احتساب التكاليف المراد استعادتها . ويتم تحديد معدل إنفاق رأس المال كل سنة على أساس الفرق بين التكلفة الاسمية لرأس المال ناقصاً المكاسب المتوقعة من ممتلكات الحكومة . ويتوقع أن يضمن هذا المعدل الصافى تساوى تكاليف الإدارة مع عائداتها خلال كل فترة محاسبة . ويتم تقدير إنفاق رأس المال

مرتين فى السنة على أساس قيمة الموجودات الظاهرة فى الميزانية العمومية النصف سنوية والسنوية .

إن نظام إنفاق رأس المال الذى مايزال يعتبر فى مراحله الأولى لايخلو من مشكلات حقيقية . **أولاً** : يمكن أن تكون له آثار سلبية غير مقصودة ، هى أن تخصيص الموارد بين المورد المادى والمورد البشرى قد يتأثر ، لأن الموارد البشرية مستبعدة من احتساب أساس رأس المال . **ثانيًا** : تجارب القطاع الخاص لا يمكن تطبيقها بالكامل على القطاع الحكومى . ففى القطاع الخاص نجد أن عامل المخاطرة فى تسعير أصل رأس المال يؤخذ فى الاعتبار ولكن من الصعب جداً احتسابه فى الأعمال الحكومية . ثالثًا : إن الحقيقة المجردة القائلة بأن نفقات رأس المال مضمنة ، لا تلزم بالضرورة أى ادارة بالتعهد باستعادة كامل التكلفة . وغالبًا ما تنشغل الإدارة بتوفير الكثير من الخدمات والتى قد يهدف بعضها لاستعادة كل التكاليف ، فى حين أن البعض الآخر قد يسعى لاستعادة أكثر أو أقل من تلك التكاليف ويتوقف ذلك على الظروف السائدة فى السوق . كما أن المؤشرات الكلية فى مثل تلك الظروف لا توضح بصورة كاملة مدى الدعم المتبادل . ولا تشير المؤشرات الكلية فى ذلك الوضع بالكامل إلى مدى التقديم المترافق للمساعدات .

يجب النظر إلى تكلفة رأس المال على أنها واحدة من عدة عناصر ، تحتاج إلى أن تؤخذ فى الحسبان عند وضع وتطبيق نظام إدارة التكاليف . ومن المهم للحكومة التحقق من العوامل التى تساهم فى زيادة التكلفة ، وكيف يمكن السيطرة على هذه العوامل . وفى هذا السياق يكون من الضرورى وضع الأنظمة ؛ لتسهيل تحديد حجم التكاليف مقارنة بالنتائج . وهذه الآليات ، يجب أن تسهل من متابعة التكاليف بصورة مباشرة وتحديد التكاليف على أساس السبب والمؤشر وتخصيص التكاليف بصورة متناسقة . وتتضمن هذه تحديد التكاليف غير المباشرة التى تعتبر فيها تكلفة رأس المال هامة (حتى الآن يتم تجاهلها) تستحق الاعتبار الضمنى . ولا يمكن أن يتم الاعتراف بالتكلفة أو استعادتها فى غياب نظام إدارة التكاليف . ويجب أن يكون إدخال مثل ذلك النظام هو المهمة الرئيسية لأولئك الذين يعملون فى صناعة السياسات الخاصة بتطوير المحاسبة الحكومية .

حسابات المساعدات الأجنبية Foreign Aid Accounts :

قبل الانتقال إلى دراسة معايير المحاسبة ، نجد أنه من الضرورى دراسة بعض المجالات الهامة التى تحتاج إلى التركيز عليها . إن محاسبة المساعدات الأجنبية مجال قد حظى باهتمام فى السنوات الأخيرة بالنسبة لكل من المانحين والمتلقين للمساعدات . وبينما نجد أن مقدمى المساعدة من المانحين قد لايشكل حصة هامة فى ميزانياتهم ، إلا أن جملة المساعدات المتحصلة من مختلف الدول والمؤسسات المالية الدولية يشكل نسبة هامة من ميزانيات الجهات المتلقية للمساعدات . وفى بعض الحالات تزيد نسبة المساعدات عن الثلاثين بالمئة ويكون لها دور حاسم فى صياغة وتنفيذ السياسة المالية وفى ميزانية وأنظمة محاسبة البلد تبعًا لذلك . وهذا الدور المتزايد نجده يعكس مجال اتخاذ القرار المشترك والمسئوليات بين المانحين والمتلقين للمعونات فهو أيضًا يوضح الطلب المتزايد على إمكانية المحاسبة وعلى الأساس المطور للإدارة الداخلية .

تغطى المساعدة الأجنبية عمليات مالية متنوعة واسعة ، تشمل مساعدة رأس المال والتعاون الفنى [1] وميزان المدفوعات ودعم الميزانية والمساعدات الطارئة للإغاثة من الكوارث الطبيعية . ويمكن تقديم المساعدة للمشروعات أو الأنشطة ذات العلاقة بالمشروعات ، أو فى شكل غذاء أو خدمات أو مواد مستهلكة أو نقدًا أو معدات أو فى شكل قروض أو هبات . ويمكن تقديم المساعدة مباشرة للحكومة المركزية أو من خلالها إلى مستويات الحكم الأخرى أو الهيئات القانونية أو المؤسسات العامة أو الخاصة أو على أساس ضمانات مقدمة من الحكومة . وفى بعض الحالات يمكن إدارة المساعدات الأجنبية (للإغاثة من الكوارث الطبيعية مثلاً) بواسطة منظمة دولية تمنح عقدًا من الباطن لمكتب استشارى (فى حالة ترتيبات المساعدة الفنية) أو يتم القيام به من قبل الحكومة المتلقية للمساعدة فى الإطار الشامل للشروط التى تشكل جزءًا من اتفاقية المساعدة .

---

١ - إن مفهوم التعاون الفنى أوسع من المساعدة الفنية ، فالأخيرة تشير بصفة عامة إلى توفير العاملين الذين يعملون فى نشاط البناء المؤسسى (لذا ينظر إليها على أنها إضافة فى طبيعتها أكثر من كونها جوهرية بالنسبة للموظفين المحليين) من جانب المانحين الى البلد المتلقى للمساعدة . ويشير الأول إلى مجموعة أوسع من الأنشطة والتمويل وتشمل التدريب وتبادل المعلومات وتوفير المعدات والمواد . ارجع إلى بيرج Berg وبرنامج هيئة الأمم المتحدة الإنمائى United Nations Development Program (١٩٩٣م) .

تختلف قضايا المحاسبة (المشتقة فى بعض الحالات من أساليب وتطبيقات وضع الميزانية) بالنسبة للمانحين والمتلقين للمساعدة (الممنوحين) . وبناءً على رغبة المانحين يمكن تقديم المساعدة مباشرة من خلال الميزانية أو من خلال إحدى الوكالات المنشأة خصيصاً لذلك الغرض ، أو من خلال مبلغ إضافى للميزانية يمكن أن يكون على شكل قرض أو منحة (عند تقديم معدات أو مال) أو خدمات للموظفين تدفع من قبل الجهة المانحة . ولكن تستخدم بواسطة البلد الممنوح له المساعدة وفق برنامج المساعدة الفنية . إضافة إلى أن الميزانية تتضمن اشتراكات للمؤسسات المالية الإقليمية وشبه الإقليمية والمنشأة خصيصاً لتقديم المساعدة للدول النامية . وفى الآونة الأخيرة وكجزء من التخلص من كتل الديون فقد قدمت الحكومات المانحة مساعدة كبيرة عن طريق تأجيل الفائدة وشطب الدين أو تأجيل السداد . وحيثما قدمت الأموال من خلال الميزانية فإن العمليات المالية تسير حسب الطريقة المعتادة للدراسة ، وفى معظم الحالات تخضع للموافقة من قبل الجهة التشريعية . وتقدم مثل هذه الإعانات من خلال اعتمادات إضافية فى الميزانية (ولكن خارج إطار الميزانية) أو من خلال مؤسسة مملوكة للحكومة أو قد تتم عن طريق قيام الجهة بالإدارة ولايتطلب الأمر موافقة الجهاز التشريعى .

بالنسبة للجهة المانحة ، يتم استخدام المحاسبة بطريقة مباشرة ، بحيث تثمن قيمة المعدات والخدمات ، وفق الشروط السائدة للعملة المحلية وكنتيجة للتعقيدات المتزايدة فى المساعدات الأجنبية فقد برزت بشكل واضح جداً للأقطار المانحة ثلاث قضايا [1] . وهى (١) خطورة تقدير القروض . (٢) تكاليف الإعفاء من الدين . (٣) المعالجة المحاسبية للقروض المقدمة للحكومات الوطنية أو المنظمات الإقليمية والعالمية لإيصال المساعدة للدول الأخرى ، وعادة ما يفترض أن كل القروض المقدمة للحكومات يتم تحصيلها ما لم يتم الامتناع عن سدادها . وعلى كل حال ، فالحكومات ذات السيادة (فى بعض الحالات) تخلت من جانب واحد عن مسئولية السداد ، وفى حالات أخرى مورست ضغوط خارجية للتنازل عن المطالبات . وقد لا تعكس سندات الدين (كما هى موضحة فى حسابات الحكومة) الصورة الحقيقية . لذا يجب على الحكومات المانحة أن

---

١ - للاطلاع على عرض نموذجى لبعض هذه الإصدارات ، انظر كندا ـ مكتب المراجع العام Canada, office of the Auditor General (١٩٩٣م) . وبالتحديد انظر الفصول ١٠ ، ١١ ، ١٢ .

تقيم بصورة ديونها ، وأن تجرى التعديلات . ومن المقترح أن ترفع الإعفاءات من الديون المنصوص على أشكالها سابقًا إلى السلطة التشريعية .

تطرح المعالجة المحاسبية للقروض المقدمة كمساعدة (كجزء من إجمالى العون الأجنبى) قضيتين اثنتين :

أولهما : أن هذه القروض ذات النسبة المنخفضة من الفائدة وفترات السداد الطويلة تعتبر أقرب إلى المنح . فلذا يرى اعتبارها منحًا منذ البداية . ففى الولايات المتحدة توضح حسابات الدخل القومى هذه القروض على أنها منح . وكذلك هذه الحسابات مختلفة عن الموازنات وحسابات المخصصات المتعلقة بها وهى ليست تشغيلية أو قانونية خلافًا للموازنات . **القضية الثانية** : هى أن رأس المال المقدم من الحكومات المانحة للمؤسسات المالية الإقليمية وشبه الإقليمية ليست لها أى عائد فى الحاضر أو المستقبل ، وهكذا فهى مختلفة عن أصول رأس المال الحكومى الأخرى . ويقترح أن يتم بيان هذا الاختلاف بصورة صحيحة فى الحسابات .

إن القضايا الخاصة بالحكومات الحاصلة على المساعدة معقدة نوعًا ما وتعكس فى جزء منها الإجراءات البيروقراطية . وعادة ما تقوم الجهات المركزية فى الدول بتنسيق كامل للمساعدات الواردة والترتيب لتضمينها فى ميزانية الدولة . وتوجد أيضًا العديد من إدارات الصرف ، لكل واحد منها الكثير من السلطات الخاصة بتمويل المشاريع وهى مسئولة عن تنفيذ المشروعات المعانة . وهناك اختلاف واضح فى مداخل إدارات الصرف والأخرى المركزية . إدارات الصرف معنية بالإكثار من موارد المساعدات الأجنبية ، التى تعتبرها متوفرة بصورة أسهل من الموارد المحلية . حيث ترى إدارات الصرف نقطة التقاء بين مداخلها وتلك الخاصة بالجهات المانحة ، فى كون أن لكليهما مصلحة مشتركة فى تعزيز أهداف التنمية فى البلد . كما أن الجهات المانحة قد تكون باحثة عن مشروعات أو برامج تعطيها رؤية أكثر وتحل محل الجهات المحلية فى النهاية بتأييد الأسباب التى تكون أقرب إلى البرامج الخاصة بالمانحين والغايات السياسية غير المعلنة وعلى الرغم من أن الجهات المركزية على السواء ترغب فى تعزيز أهداف التنمية الخاصة بالدولة ، فإن رغبتها خاضعة لرقابة مدى القدرة الاستيعابية للاقتصاد بالإضافة إلى قدرته على تسديد الديون والتأثير الكلى على الأهداف المنشودة .

هذا الاختلاف فى مداخل إدارات الصرف والجهات الأخرى المركزية كما هو موضح قد يدفع بإدارت الصرف للبحث عن قنوات للحصول على الإعانات الأجنبية خارج نطاق الميزانية وفى إعداد الموازنة السنوية قد تقوم إدارات الصرف بإظهار معدل أعلى لاستخدام المساعدات الأجنبية لدعم طلباتها الخاصة بتخصيص موارد مالية محلية . وعلى نقيض ذلك قد تلجأ الإدارات المركزية إلى مداخل أكثر تحفظًا ، حيث إن الحجم النهائى للمخصصات السنوية يمكن تحديده بصورة مشتركة بواسطة الجهات المركزية وإدارات الصرف والجهة المانحة ، كما أن العمليات المالية التى تظهر فى الموازنة قد لاتظهر بالضرورة فى الحسابات المنتظمة وإذا ما ظهرت فإنه يمكن الابقاء عليها كجزء لايتجزأ من الحسابات التابعة التى لاتدخل فى اختصاص المحاسب العمومى (القانونى) .

فى بعض الدول أُنشئت العديد من المكاتب المستقلة سواء فى وزارة المالية أو فى وزارة التخطيط لمسك حسابات المساعدات ، ولا يمكن للمساعدات اللاحقة المقدمة عينًا (باستثناء مساعدات الفقراء والسلع التى تدر أموالاً مساوية لها عند بيعها للجمهور) أن تدخل فى الحسابات لسبب بسيط هو أن أى اعتماد أو عمليات مالية نقدية تمر عبر الخزينة أو النظام المصرفى . لذا فإن التناقضات بين البيانات المقدمة من المانحين وتلك المعدة من جانب الجهات المركزية وسلطة المحاسبة الحكومية تبدو واردة . وبالمثل فإن المساعدة الفنية (المتميزة فى التعاون الفنى) يمكن إظهارها فى الميزانية على الرغم من أن التطبيقات فى الدول غير متماثلة . ففى الهند وكينيا وزمبابوى ، وأخيراً فى تنزانيا نجد (مثلاً) أن الأهداف وحجم المساعدة الفنية ظاهرة وبالتحديد فى الميزانية السنوية . ولكن تلك الأهداف والمساعدات قد لا تجد ما يقابلها فى الحسابات السنوية المدونة ؛ لأن العمليات المالية لا تمر من خلال الحسابات .

قد تظهر الميزانية أيضًا المبالغ المقدمة للأقاليم أو المؤسسات العامة . وبهذه الطريقة فإن المبالغ المعاد دفعها والفائدة المدفوعة قد تظهر أيضا فى الميزانية . وقد تكون فترات سداد الدين وشروط الدفع الأخرى مختلفة بصورة متكررة وأكثر صرامة من تلك المحددة من قبل المانحين لتغطية المخاطر المصاحبة لذلك الدفع . وقد لا تظهر الضمانات المقدمة من الحكومة دائمًا فى الميزانية أو فى الحسابات باستثناء حالات

اشتراط إجراءات التدقيق الرسمية مسبقًا لأن تقديم تلك الضمانات والمسئوليات القانونية المحتملة ذات العلاقة يظهر فى الحسابات السنوية للحكومة .

يمكن أن يتم التعبير عن المبالغ الظاهرة فى الميزانية للحكومات المتلقية للمساعدات (المنح) بثلاث طرق : المنح النقدية (بالعملة الأجنبية أو المحلية - تتراكم التالية عندما تحتجز الجهة المانحة بعض المبالغ المكملة) يمكن تحويلها مباشرة لحساب الحكومات المتلقية للمساعدات . وفيما يتعلق بقروض المشروعات (حيث يعتبر التقيد بعطاءات المنافسة الدولية إلزامًا) يمكن قبول خطاب اعتماد أو إجراء للسداد . ووفقًا للطريقة السابقة فإنه يمكن أن تدفع الجهة المانحة مباشرة نفقات توريد المعدات ولا تظهر أى عمليات مالية فى دفاتر حسابات البلد المتلقية للمساعدة . حيث ستبدأ سلطات المشروع فى اتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة لدى الجهة المانحة ويظهر التعامل فقط عندما يقدم المانح تقريراً بالأموال التى أنفقها . وعلى العموم ففى بعض الحالات يمكن أن تدفع المبالغ المعنية من الاعتمادات الموحدة للحكومة ثم تطلب بعد ذلك التعويض من الجهة المانحة . وفى هذه الحالة تدخل العملية المالية فى الحسابات الحكومية منذ المراحل الأولى كتدفق نقدى خارج يسترد فيما بعد من المانحين . وتتضمن هذه الطريقة التى لا تزال سائدة (ولو بمستوى أقل) ضغطًا أكبر على الأموال المحلية ، ويمكن أن تعيق إدارة النقدية . ولتفادى هذا الضغط فقد أنشأت بعض المؤسسات المالية الدولية والإقليمية اعتمادات مفتوحة يمكن من خلالها تقديم دفعات مقدمة مختارة ويتم تخفيض الضغط على الموارد المحلية .

أظهرت الطريقة الموضحة أعلاه عدة مشكلات تتعلق بإدارة المساعدات الأجنبية والمحاسبة عنها . حيثُ توجد العديد من المشكلات الخاصة بالتنسيق بين المشروعات وبين المانحين والمتلقين للمساعدات ، وأن القرارات الخاصة باختيار المشروعات منتشرة وموزعة بكثافة ، مما يعوق التفاوض واستخدام المساعدات . إضافة الى ذلك ، هناك القضية الأكثر تعقيداً (فلسفة) وهى عمّا إذا كانت واضحة بالكامل وفعالة . وهذه النقاط تشكل جزءاً من نقاش مستقل ولم يتم إبرازها هنا .

بالنسبة للمحاسبة فإن المساعدة المقدمة عينًا (شاملة المساعدة بالسلع) لا تظهر عادة فى الميزانية أو الحسابات . وحتى عند إظهارها توجد اختلافات جوهرية بين كمية

المساعدة الموضحة فى سجلات المانحين وتلك المسجلة لدى المتلقين لها . وعلى الرغم من أن بعض الأمور الإجرائية ذات العلاقة قد تمت دراستها ، فمن الضرورى أن تدرس بتعمق . وعادة تسجل المساعدة المقدمة فى شكل معدات أو مواد مستهلكة فى الميزانية على أنها منحة ، وذلك عندما يتم التفاوض عليها رسميًا مع الجهات المركزية . وعندما تقدم مباشرة إلى جهات الصرف أو المؤسسات الحكومية لا تظهر فى الميزانية خاصة إذا كانت المبالغ صغيرة . ونفس الكلام تقريبًا يمكن أن يقال عن المساعدة الفنية . ولا تحرص الحكومات المتلقية للمساعدة كثيرًا على إبراز المبلغ الكامل للمساعدة الفنية فى شكل مرتبات للأفراد المغتربين حتى لو دفع من قبل المانحين ، لأنها تبدو ضخمة عند تحويلها للعملة المحلية . وعلى الرغم من الاعتقاد الواضح ومحاسبة المسئولية تتطلب عرض المساعدة المستلمة فى الموازنة ، فإن ذلك العرض (الخاص بالموازنة) قد يخلق خلافات . وهذه الخلافات يتم تلطيفها بالإقرار بتأثيرات التوزيع ومقتضيات الضرورة . وعند بيع المساعدة التى تتم بصورة سلع فى السوق فإنها تدر أموالاً تصبح موردًا قصير الأجل للحكومة .

تحدث التناقضات فى تقييم المساعدة أساسًا لثلاثة أسباب . **أولاً** : أن تغطية المساعدة قد تكون مختلفة بين المانح والمتلقى لها . وقد يشمل الأول المساعدة المقدمة للمؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية التى تشكل جزءًا من العمليات المالية الخاصة بالميزانية بالنسبة للمتلقى للمساعدة . **ثانيًا** : أن السلع يمكن أن يعلن عنها بقيمة أقل من تلك الموضحة من قبل الجهة المانحة عند تخليصها من الجمارك فى البلد المتلقى للمساعدة . ونظرًا لأن واردات المساعدات فى معظم الحالات يمكن أن تكون معفاة من الرسوم فإن جهات الصرف لدى الحكومات المستقبلة للمساعدة قد لاتعلن قيمة السوق الصحيحة (وفى بعض الحالات تساعد ندرة المعلومات على هذه الظاهرة) . ونظرًا لأن الجهات المركزية فى البلدان المضيفة تسير وفق الإقرار الجمركى ، فإن مبلغ المساعدة يمكن أن يظهر على أنه أقل من ذلك الذى أوضحه المانح . **ثالثًا** : قد تكون أسعار الصرف المستخدمة من قبل الدول المانحة والدول المتلقية للمساعدة مختلفة وقد تؤدى لخلل بين المصدرين ، وهذا يبدو وكأنه قد تم تضخيمه عندما تكون المساعدة المستلمة بحجم كبير . وعامل الحجم هذا يُحتم تطوير المحاسبة .

بينما أحرزت العديد من الدول تقدماً جيداً فإن المحاسبة عن المساعدات تظل مجالاً غير واضح . وهناك حاجة لنوعين من التطوير . أولهما : وضع نظام شامل للمحاسبة عن المساعدات بصرف النظر عن الآراء السياسية حول إدراج كل أنواع المساعدات فى الميزانية . وهذا النظام المحاسبى (المحافظ عليه جيداً كحساب تابع) يجب أن يوضح جملة الموارد المستلمة ونمط استخدامها ومساهمتها فى جهود التنمية الاقتصادية المحلية . ثانيهما : يجب أن يكون هناك مطابقة دورية للبيانات مع كل مانح على حده حتى يمكن تمييز الخلافات ومتابعة منشئها وحلها . وهذا الحوار الذى لا يمكن تجاهل أهميته يجب أن يركز أيضًا على المشكلات الناشئة عن المشتريات المولة من قبل المانحين .

هناك مشكلة ثانية فى إدارة المساعدات الأجنبية تتعلق بأموال المساعدات المقدمة للحكومات الإقليمية والمؤسسات العامة . وما يدور حوله النقاش هو أنه لا الميزانية أو الحسابات توفر تسجيلاً دقيقًا لهذه العمليات المالية . وتنشأ هذه المشكلة من العلاقة بين الحكومات الإقليمية والمؤسسات العامة من جهة والمانحين من جهة أخرى . وخلال السنوات الأولى منذ نشأت إدارة المساعدات وُجهت الأموال بصورة روتينية عبر الحكومة المركزية . وزاد الضغط من أجل زيادة الاتصال المباشر بين هذه الإدارات الفرعية للحكومة والمانحين على الرغم من أن التجربة أوضحت أن الاتصال المباشر يمكن أن يضعف *الدور التقليدى الذى تلعبه الإدارات المركزية فى الحكومة المركزية* . وغالبًا نجد أن شروط المنح لا تتحدد عند البدء ولاتسجل المطالبات ولا تتابع بصورة فعالة . إضافة إلى ذلك فإن الفائدة المستحقة الدفع يمكن أن تؤجل أو تشطب أو تمول ، كما أن معالجة مماثلة يمكن أن تطبق على الأصل كذلك . وكلٌ من الوضوح ومحاسبة المسئولية يمكن أن يتعرض للخطر تاركين هوة واسعة فى الإدارة المالية . لذا فإنه من الضرورى الاحتفاظ بسجلات منفصلة كجزء من الحساب التابع المشار إليه أعلاه .

أخيرًا فإن أنظمة المحاسبة على مستوى المشروع تعتبر ضعيفة . وفى الغالب فإن وثائق المطالبة بالسداد من الجهة المانحة لا تحفظ بصورة سليمة ، وحتى لو حفظت فقد لاتقدم فى وقتها . ومن المؤكد أن هذا له تأثير عكسى على إدارة السيولة فى البلد التى تكون تحت ضغط شديد فى معظم الحالات . وفى بعض الحالات يتم إنشاء المشاريع

على أساس التمويل الجزئى من الإيرادات المحصلة من المستخدم ، ولكن البطء فى تحصيل تلك الإيرادات قد يكون له أيضاً تأثير عكسى على الوضع المالى الكلى للدول . وهذه المشكلات تتطلب تطبيق أنظمة محاسبية ملائمة فى المشاريع . ويعتبر نظام دفتر الأستاذ الموضح فى الفصول السابقة إطاراً جيداً لنظام محاسبة تابع يركز على هذا القصور . ويمكن إدارة هذا النظام يدوياً أو إلكترونياً ليصبح مرجعاً مفيداً لكل المعنيين .

الجوانب المحاسبية للخصخصة Accounting Aspects of Privatization :

منذ منتصف الثمانينيات لقيت الخصخصة قبولاً كبند رئيسى فى السياسة المالية للحكومات فى معظم الدول الصناعية والنامية . ولا تقتصر الخصخصة بالضرورة على التخلص (بشكل أو بآخر) من المؤسسات المملوكة للدولة ، فهى تشمل أيضاً بيع الأصول الحكومية بما فيها الممتلكات . وفى كلتا الفئتين تعانى المحاسبة الحكومية من العديد من مواطن الضعف فى المجالات التالية :

١ - التكاليف المصاحبة لخصخصة المؤسسات العامة .

٢ - الخسائر المترتبة على بيع المؤسسات أو التخلص منها .

٣ - الخسائر المترتبة على بيع الأصول المملوكة للحكومة بخلاف المؤسسات العامة .

إن بيع المؤسسات العامة يسبقه عادة تزويد تلك المؤسسات برأسمال إضافى وتسديد المديونية بهدف جعل وضع المؤسسة أكثر جاذبية . إضافة الى أن هناك تكاليف معينة مصحوبة باستخدام الضامنين مع تقديم حوافز البيع ومع ضمان عائد صافى على الدخل بعد الخصخصة لفترة غير محددة أو لفترة ممددة وضمان تحقق المبيعات . وبصفة عامة فإن هذه التكاليف ليست مقدرة بوضوح ، وفى حالة تقديرها فإنها تفتقر للإعلان المناسب عنها . وفى معظم الحالات لاتظهر فى الميزانية أو فى الحسابات . وغالباً ما تظهر عائدات المبيعات فى الميزانية الصافية من هذه النفقات التى تؤثر سلباً على كل من الشفافية (الوضوح) ومحاسبة المسئولية . والطريقة المناسبة لتذليل هذه المشكلات هى إبراز المبالغ الخاصة بمجموعات التعامل هذه فى كل

من الميزانية والحسابات . وبينما يمكن النظر لذلك العرض كتنبؤ متحقق ذاتيًا ، فإن هذه التقديرات ليست قريبة من قيمة البيع للحصص أو المؤسسة نفسها ولكنها تعكس تكاليف التعامل المصاحبة للخصخصة [1] . والاحتياجات العامة المراد تأكيدها هى أن تكاليف التعامل تعتبر معقولة .

تنشأ مشكلة ثابتة عندما لا يحقق البائع قيمة السوق الكاملة للحصص أو للمؤسسة . وتوضح التجارب أن أيًا من التطبيقات التالية لا ينتج عنها نقص كبير فى تقييم المؤسسة [2] . وهى إعطاؤها للعمال والمديرين أو بيعها لهم أو ترتيب خصخصة ذاتية (يجد فيها العمال والمديرون مشتريًا بسعر متفاوض عليه يغرى المدير أكثر من أنه يعزز القيمة التى تحصل عليها الحكومة) أو طرح سندات للمواطنين تعطيهم الحق فى المطالبة بأسهم فى المؤسسة . وهذا أساس لأن أنظمة المحاسبة القائمة لا تحافظ على قيمة الموجودات بأسعار السوق الحالية ، ولكن بدلاً عن ذلك تكون بسعر التكلفة أو الشراء . وتوضح هذه التطبيقات مدى ضآلة الوزن المضاف لمحاسبة المسئولية فى الإدارة الحكومية والإجراء الملائم (وهو توقع عادى ومنطقى لنظام المحاسبة) هو الإبقاء على سجل بالأصول بالقيمة السوقية الحالية ، وذلك يتطلب تجديداً سنويًا لقيم كل الأصول .

---

١ – لا يعنى هذا الفصل بمشكلات أساليب المحاسبة المتبعة فى المؤسسات العامة . والافتراض العام أنها تتبع أساليب المحاسبة التجارية . ولكن هذا ليس صحيحًا دائمًا . وفى العديد من الحالات نجد الحسابات منظمة (مثل البريد أو الاتصالات) وليس من السهل دائمًا فصل حسابات منشأة تجارية . وقد تتبع بعض المؤسسات أنظمة تعتمد على السيولة تختلف فعلاً فى محتواها وشمولها . وهذه المشكلات حادة فى الاقتصاديات التى تمر بمرحلة التحول . وفى هذه الحالات تكون القرارات الخاصة بتصنيف العمليات المالية ، وتسجيل تدفق تكلفة الإنتاج ، وتخصيص التكاليف والاستهلاك ، واستيفاء الدين ، محددة مركزيًا وهى تعكس حاجة المخططين أكثر من حاجة الإدارة . ويجب إعادة هيكلة الحسابات بصورة واسعة إذا أريد الوفاء بها بأساليب البيانات التجارية . إضافة الى أنها استخدمت التركيز على مسك الدفاتر واللوائح المالية فى نفس الجهة التى تضع المعايير . وهكذا فإن الميزانية تعتمد بصورة كبيرة على العائدات من المؤسسات ، لأن قوانين المحاسبة لديها نزعة لتحصيل المزيد من الضرائب . كما أن لفقدان المحاسبة الخارجية أثرًا على القيم المحددة فى عملية المحاسبة كتلك المتعلقة بالمستحقات والأسهم والأصول الثابتة والالتزامات الثابتة والالتزامات الملموسة .

لمناقشة هذه القضايا ارجع إلى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (١٩٩٣م) ص ٢٥ – ٢٧ .

٢ – للمناقشة المتعلقة بالمملكة المتحدة ارجع إلى بوشامب Beauchamp (١٩٩٠ ب) .

إضافة إلى أن المؤسسات تبيع الحكومات أنواعًا أخرى من الممتلكات التى لديها وتشمل الأرض والتخلص من البضائع المخزنة وفائض المعدات والتخلص من المخزون الإستراتيجى لبعض المعادن غير الحديدية ، وهذه المبيعات التى هى جزء عادى من نشاط الحكومة لمدة طويلة قبل الخصخصة أصبحت حجر الزاوية فى السياسات المالية الحكومية ، وقد تمثل نقصًا خطيرًا فى التقييم لايمكن التحقق دائمًا من حجمه . إضافة إلى ذلك ، ونظرًا لتعذر احتساب تكلفة التخزين يكون من الصعب تقييم خيار البيع . وإذا حافظت الإدارات الحكومية على الميزانيات العمومية (أصول وخصوم) فستكون عملية التقييم أسهل .

المؤشرات المحاسبية ومقاييس الأداء Accounting and Performance Indicators :

على الرغم من أن نظام إعداد ميزانية الأداء لم يعش طويلاً فى مطلع الخمسينيات عند إدخاله لأول مرة ، إلا أن العديد من عناصره مقبولة الآن فى إدارة الميزانية الحديثة . ويورد النظام أن الإدارات المختلفة تُنفذ مهامًا مختلفة ، لذا يجب أن تخول صلاحية كافية ومسئولية لتنفيذ مهامها . وهذا يشمل صلاحية استخدام الموارد المخصصة لمهام محددة مع التأكيد على أن نتائج محددة ستتحقق . ويجب أن تكون الإدارات مسئولة عن تقديم الخدمات بتكلفة محددة وخلال إطار زمنى متفق عليه . وإجمالاً فإنه يشتمل على توصيف مؤشرات الأداء فى أربعة مجالات واسعة هى : الإنتاجية ، تكلفة الوحدة الواحدة أو المهمة ، والجدول الزمنى ، وناتج الميزانية والفعالية .

وبصفة عامة تعتبر هذه المجالات جزءًا من نظام المعلومات الإدارى الذى يكاد يكون غير منتج عند تصميمه كنشاط منفصل عن نظام المحاسبة التقليدى أو موازٍ له . ونظرًا لأن معظم البيانات الأساسية المطلوبة لنظام المعلومات الإدارية مأخوذة من نظام المحاسبة فإنه من الملائم تقوية الأخير لخدمة المصالح الإدارية . وبناءً عليه فإن كل مؤسسة ستحتاج إلى تطوير أنظمة فرعية للمحاسبة . ويستخدم قياس الإنتاجية تقييم العلاقة بين الطاقة الموجودة والخدمات المراد تقديمها حسب البرنامج . وتختلف هذه الخدمات دون شك من إدارة لأخرى . وعمومًا ومع افتراض استمرار التقنية الموجودة ، دون أى تغيير كبير ، فإن معايير الإنتاجية تسعى إلى بيان وحدات الناتج فى المتوسط

للشخص الواحد . كما تستخدم الأوزان لإيضاح أنماط العمل المقارنة المنفذة فى كل مجال على أساس مقارن - إضافة لذلك فإن جودة العمل (مثل نسبة الأخطاء المسموح بها أو الانحراف المعيارى) محددة أيضًا .[1]

وبالمثل فإن التكاليف مطلوب قياسها وتحديدها ومقارنة التكاليف الفعلية بالتكاليف التقديرية أو المحددة مقدمًا بعد الانتهاء من العقود وإكمال التنفيذ . وكما هو ملاحظ سابقًا فإن تقديرات هذه التكلفة أصبحت معقدة جدًا . وإضافة لمجال التشييد التقليدى ، فقد برزت فى الصحة والتعليم وإدارة الحقوق . وعلى سبيل المثال ، فإن تكاليف برنامج الرعاية الصحية محسوب الآن بالتفصيل فى الدول الصناعية لمختلف أنواع المعالجة فى المستشفيات وزيارات الطبيب وطبيب الأسنان وغير ذلك . وفى المملكة المتحدة توضح وثائق الموازنة لعدة إدارات (بطريقة روتينية) تكاليف الوحدة لمختلف البرامج لسنة الميزانية إضافة للسنوات القادمة . كما أن أسباب الفروقات مشروحة أيضًا بالتفصيل . وهذه توفر أساسًا منظمًا لمزيد من الرقابة الهادفة على الإنفاق .

كما توضح الميزانيات الإطار الزمنى لإكمال المشروعات والبرامج إضافة لما يمكن توقعه فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الأصلية . ويجب إدراك النقاط التالية فى استنباط مؤشرات الأداء :

١ - كل إدارة لها خصائص تميز عملها الخاص بها وأهدافها وتوجيه الأداء الخاص بها .

٢ - معظم هذه الخصائص لها أصولها فى البيانات المحاسبية المقدمة على الرغم من أن القليل منها يجب ألا يظهر ضمن نظام المحاسبة المعروف . وفى استنباط المؤشرات يجب على كل إدارة أن تشرك كلاً من المستخدمين ووحدة المحاسبة فى كل خطوة من خطوات العملية .

٣ - من الضرورى أن تكون هذه المؤشرات مرتبطة بنظام المحاسبة ، لذلك فإن المعايير المناسبة يمكن تطويرها للتطبيق الواسع بواسطة الحكومة . وسيخلق ربط الاثنين معًا مركزية المعلومات لنشر المعلومات واستخدامها خلال عملية الميزانية .

١ - لتوضيح هذه الجوانب ومع الرجوع للمملكة المتحدة والتقارير السنوية المقدمة من كل وزارة كجزء من الميزانية السنوية ارجع إلى درهام Durham (١٩٨٧م) .

مواضيع أخرى Other Issues :

علق العديد من المراقبين فى تكرار رتيب على التأخير الكثير لمعلومات المحاسبة حيث يتم استلام تلك المعلومات بعد انقضاء فترة طويلة على تاريخ طلبها . هذا التأخير أدى إلى تعطيل اتخاذ السياسة الفعالة وإعادة هيكلة القطاع العام . فى حين أسهمت بعض العوامل فى التنفيذ غير الفعال ، فإن ثلاثة من بينها تستحق الدراسة وهى :

١ - المسائل النظامية وبخلاف تلك التى تمت مناقشتها سابقًا .

٢ - عوامل المعالجة .

٣ - نوعية وعددية الموارد البشرية .

تنشأ المشكلات النظامية أساسًا من الحسابات والحسابات المعلقة التى يمكن تفاديها [١] . وكما نوقش سابقًا فإن وجود حسابات إضافية فى الميزانية لن يشكل مشكلة كبيرة ما دامت هناك إجراءات محاسبية محددة تتحكم فى تجميعها ودمجها فى مرحلة لاحقة من العمليات وما دامت قنوات الاتصال موجودة بين الإدارات المجمعة والأخرى المركزية . إضافة إلى ذلك ففى حالة استعمال الحاسب الآلى فى هذه الحسابات فإن الادارات المركزية يمكن الوقوف إلى آخر ما وصلت إليه هذه العمليات . ومن الناحية العملية فإن عدم توفر هذه الظروف دائمًا يؤدى إلى توقف تدفق المعلومات . وفى الحقيقة فإن الحسابات خارج إطار الميزانية والتى غالبًا ما تدار من قبل الأجهزة الأمنية تعامل باعتبارها خارج نطاق النظام المحاسبى العادى . ففى حين أن بعض هذه المزاعم قد تكون صحيحة إلى حد ما فإنها لا تنطبق على الاعتمادات المتنوعة ، ويمكن تنظيم الاعتمادات لإيجاد درجة من الاستقلال التشغيلى (ومن ثم المرونة) بدلاً من تفادى تطبيق معايير محاسبية عريضة على المستوى الحكومى . وبالتأكيد فإن مثل ذلك الوضع يمكن أن يكون حلاً وسطًا فيما يتعلق بتحديد المسئولية . لذا فإنه من الضرورى مراجعة هذه الاعتمادات باستمرار وبذل الجهود لترشيدها . ويجب تحقيق التوازن بين سلامة النظام المحاسبى والاستقلال الفعلى لمديرى الصندوق فى عملية التشغيل .

---

١ - لاحظ البنك الدولى فى تقريره (١٩٩٤ أ) أن الإنفاق الحكومى يصعب مراقبته بسبب العديد من الحسابات خارج الميزانية وبسبب غموض الميزانيات العسكرية والعمليات المالية للمؤسسات العامة والنظام المصرفى (ص ١٢٥) .

تمثل الحسابات المعلقة مشكلة منفصلة . فهى تعود مع بعض الاختلافات الإقليمية إلى التسجيل المؤقت للإيصالات والنفقات بانتظار تحويلها نهائيًا لمكانها المقصود ، وتشتمل على نطاق واسع على نوعين هما : (١) تأخير السداد (أو التقويم) بانتظار التحويل النهائى للحسابات البنكية للحكومة و (٢) الحسابات المحفوظة فى الميزانية فى انتظار التحويل النهائى للمستهلك أو المخصص له الميزانية أصلاً . وتحدث العمليات المالية غالبًا عندما توجد ترتيبات مركزية لشراء المستودعات المستخدمة من جانب الحكومة وإدارة عمليات الأشغال العامة . وفى هذه الحالات يتم القيام بهذه العمليات المالية بواسطة هذه الإدارات أو نيابة عن الإدارات الطالبة للشراء ، وتظهر الحسابات المعلقة عندما يتم استلام الدفعة الأولى أو دفعها بواسطة الإدارة المركزية ثم تعدل بعد ذلك عن الإدارة عند تقديم طلبات شراء المستودعات أو الأعمال . وتبدو هذه التعديلات مستهلكة للوقت وتتطلب نقلاً واسعًا من سنة إلى السنة التى تليها .

يمكن تقليل النوع الأول من الحساب المعلق أو تحل الخلافات بين الحكومة والحسابات النقدية من خلال تحسينات تجرى فى نظام المدفوعات ومن خلال المطابقة المنتظمة . النوع الثانى من الحسابات المعلقة يكون محصوراً فى بعض الدول عن طريق عدم السماح للميزانيات المستقلة للإدارات المركزية بالاشتراك فى تقديم الخدمات . وفى هذه الحالات تنقل ميزانيات الجهات التى لها علاقة بالعملاء The Client Agencies' Budgets والمخصصة للشراء والمستودعات العامة والأعمال العامة فى بداية السنة للإدارات المركزية لإدارتها مباشرة فى مكان آخر يتم تطوير نظام المدفوعات حتى تستطيع الجهات الخاصة بالعميل شراء ونقل السلع . وفى بعض البلدان لاتزال هذه الحسابات المعلقة قائمة وتستخدم للهروب من نظام الميزانية . فمثلاً ، فى الهند تصرف الجهات الخاصة بالزبائن بصورة روتينية مخصصاتها من الميزانية وتطلب أموالاً إضافية عند استلام الطلبات من الإدارات المركزية [1] . وهذا يمكن أن يكون له أثر عكسى على نتيجة الميزانية الطارئة . وتوضح هذه المشكلات أن الحسابات المعلقة أصبحت مرهقة وخلقت صعوبات في تجميع الحسابات . وهناك حل واضح يتمثل فى خفض عدد الحسابات المعلقة مع تطوير نظام المدفوعات . وقد أصبحت تلك التطويرات

١ - انظر مثلاً ، قوبتا Gupta (١٩٩٣م) ص ٨٥ - ٨٧ وص ٣٠ - ١١٧

لازمة ، لأن الإدارات المركزية (تحت نظام الإدارة الحديثة) ملزمة بالمنافسة مع القطاع الخاص فى تقديم الخدمات للمصالح الخاصة بالعميل مع الحكومة .

تشير الخطوات الإجرائية إلى العلاقة القريبة بين متخذى القرار (صانعى السياسة) والأفراد المسئولين عن توفير المعلومات المحاسبية (المحاسبين) ، وأن المحاسبين ليسوا صانعى قرار فيما يختص بأمور الضبط أو الرقابة على الإنفاق ولكنهم بالتأكيد يلعبون دوراً هاماً فى تقديم المعلومات المرتبة والصحيحة لكلٍ من صانعى السياسة وعامة الجمهور . وفى هذا الصدد أصبح الوفاء بالوعد أقل وبصورة واضحة عما هو متوقع بسبب العوامل التنظيمية والطريقة المستخدمة فى جميع الحسابات كما هو موضح فى المناقشة السابقة . كما أن الطرق المتبعة تعتبر قديمة . فالمسئوليات تتجزأ بصورة واسعة والعمليات تتحكم فيها لوائح قديمة . وتوجد بيروقراطية منافسة وتشويش من لوائح غير قابلة للتطبيق . وحتى فى حالة استبدال ذلك بنظام حاسب آلى تظل نظاماً لاسترجاع المعلومات ولا تحقق تغيرات كبيرة فى التوجه نحو تقييم النظام . فى معظم الحالات تبقى الثقافة التنظيمية ضيقة المحاسبة وتبدو كأنها بعيدة ومقيدة عن الارتباط بالتدقيق ولجان العمل واللجان التشريعية . إن الاستمرار فى هذا الدور من غير المحتمل أن يزيد أدوات المحاسبة الحكومية لتحقيق الأغراض العديدة الكامنة فى الإدارة المالية القومية فى الوقت الحالى والمستقبلى . فالقيم والتوجهات لا تتغير بأى حال من الأحوال بالأوامر المركزية والآمال فالتغير يجب أن يتم من داخل الإدارات وأن يحدث عن طريق إدخال التحسينات على التغير . ويمكن تحقيق التحسينات من خلال الأسلوب الناعم بطريقة أفضل من حدوثه من خلال فرض الخطط الشاملة .

وغالباً تعزى حالات القصور فى أنظمة المحاسبة إلى عدم توافر الكفاءات البشرية المؤهلة محاسبياً . ويوضح الدليل للوهلة الأولى أن معظم منشآت المحاسبة لديها عدد كاف من الموظفين ، ولكن معظم الموظفين مشغولون بمهام متكررة وأولية يمكن أن تؤدى بفعالية بواسطة الحاسب الآلى الشخصى . ويبدو أنه فى حالة تقدير تكلفة معالجة أوراق المحاسبة يتضح أن هناك زيادة مستمرة فى النفقات العامة والتكاليف غير المباشرة تعكس الطاقة المعطلة . إضافة إلى ذلك ، فإن توزيع الكثير من الموظفين

دون إصلاح عمليات المعالجة والتقنيات الهامة من غير المحتمل أن يطور الأداء . وعلى كل حال ، فإن النقص فى الموظفين الأكفاء قضية منفصلة . ففى معظم الدول يصبح الموظفون محاسبين بحكم مسمى وظائفهم فى حين أن القليل جداً منهم مدربون ومؤهلون . وعلى الرغم من ذلك فإنه عندما تتحول الحكومات لمسك الدفاتر بطريقة القيد المزدوج والحفاظ على الحسابات ذات الصبغة التجارية ، فإن حركية الموظفين Staff Mobility يمكن أن تتحسن ، وستكون هناك حاجة لتدريب مكثف للموظفين فى كل المستويات . إضافة إلى ذلك ، يجب بذل جهود لتحسين علاقة العمل بين مديرى البرنامج والمديرين الماليين . ففى حكومة الولايات المتحدة مثلا ، يتم معالجة هذه الأمور من خلال تحسين الاتصال والتدريب المكثف [1] .

المعايير المحاسبية Accounting Standards :

يوضح النقاش السابق أن عناصر المحاسبة الحكومية معدة للشرح والتفسير ، وأن الإمكانيات موجودة لتطبيقات كبيرة الاختلاف مع انعدام الترابط بين الحكومات المختلفة أو داخل بلد معين . وهناك حاجة للمعايير لتأمين الالتزام من جانب دوائر الحكومة . كما أن المعايير ستوضح الاختلافات بين أنظمة المحاسبة الحكومية والتجارية وأسباب هذه الاختلافات . وهذا الفصل مخصص للنقاش الخاص بمبادئ ومعايير المحاسبة ، تتبعه دراسة للعناصر التى تحتاج إلى تقنين واستعراض لمجالات الإدارة المالية الأخرى التى تحتاج إلى تطوير . ويتناول الجزء الأخير من هذا الفصل الجوانب التنظيمية لتحديد المعايير .

تختلف المعايير عن المبادئ ، فالمبادئ تتناول فى هذا السياق الملامح والأهداف العامة للمحاسبة بينما نجد المعايير أكثر تحديداً وتوفر أساساً عملياً للإدارات لتطبيقها

---

١ - ركز برنامج الإدارة المالية المشترك فى الولايات المتحدة على أن متابعة الصرف المنطقى مشترك بين كل من مديرى البرنامج والمديريين الماليين وأن النظرة للنزاع يجب أن تترك مجالاً للالتزام بالتعاون ولهذه الغاية أقترح أن ينظر للإدارة المالية كحياة عملية أكثر من كونها مجرد مهنة ، وأن مفاهيم الإدارة المالية يجب أن تضمن فى برامج لتوجيه الموظفين الجدد . كما أضاف أن أداء المديرين الماليين يجب أن يتضمن أيضاً تجاوباً هاماً مع البرنامج ، بينما يجب أن تتضمن خطط مديرى البرنامج عنصراً للإدارة المالية . انظر برنامج تطوير الإدارة المالية الأمريكى المشترك (١٩٩٢ ب) .

فى أنشطتها اليومية . قد توضح المبادئ أن كل مؤسسة يجب أن يكون لها نظام محاسبى مقبول يسهل الكشف عن المركز المالى للإدارة العامة والجمهور . ويجب أن يوفر النظام بيانات دورية (سنويًا) تكون مبسطة ودقيقة وشاملة . ويجب أن يكون النظام مساندًا وأن يساعد على مقارنة مصادر الأموال مع استخدامات هذه الأموال . ويجب إنشاء المؤسسة المتوقع منها تقديم نموذج مادى أكثر وإجراء مساند لهذه المبادئ بتكلفة مناسبة . على الرغم من أن التكلفة لم تعرف بالتحديد إلا أنها تعتبر عنصرًا مهمًا . وتحويل هذه المبادئ إلى عمل لا يبرر التكاليف غير المحدودة . إضافة إلى أن تكاليف الالتزام يجب أن تعرف بوضوح وأن تأخذ فى الحسبان عند تخطيط المؤسسة التى يراد لها أن تكون مسئولة عن التطبيق المنتظم لهذه المبادئ [1] .

المبادئ بحاجة لأن تكون مصحوبة بتحديد للمعايير التى توجه كل أوجه المحاسبة . وبدون معايير تكون التطبيقات المحاسبية منحرفة ويصعب التأكد من سلامة الأموال الحكومية . ولابد للمعايير من أن توفر معلومات مفهومة وموثوقًا بها حول المركز المالى وأنشطة ونتائج الأعمال الخاصة بالحكومة ووحداتها [2] . وتشمل صياغة المعايير تحديد المسائل فى كل مجال وتحديد كيفية معالجتها . ويجب إعطاء اهتمام مناسب لاحتياجات المستخدم عند دراسة المواضيع وتطوير المعايير . ونظرًا لتنوع احتياجات المستخدمين الواسعة فإن هذه الاحتياجات قد لا تكون متجانسة .

---

١ – هذه المبادئ (التى هى تعبير عن الهدف العام) تختلف عن المبادئ الأكثر تحديدًا المعلنة كجزء من مبادئ المحاسبة المقبولة عمومًا . وتتضمن هذه المبادئ الإعلان والتقيد الكامل بالأحكام القانونية والتعاقدية وعمليات الأموال والفروق بين مختلف أنواع الأصول وسرد وتحديد الديون طويلة الأجل وأساس المحاسبة وقدرة نظام المحاسبة على خدمة الميزانيات الحكومية وتصنيف العائدات والنفقات ومحتويات التقارير المالية . كما تتضمن الحساب والعدالة والمسئولية القانونية والملائمة والتوقيت المناسب والتناسق وتحديد المعايير الدنيا .

٢ – بيان بعثة المجلس الاستشارى الفيدرالى الأمريكى لمعايير المحاسبة . انظر المجلس الاستشارى الأمريكى لمعايير المحاسبة (١٩٩١م) . ويمكن أن يلاحظ فى هذا السياق أنه بالنظر لشركات القطاع الخاص (التى تشمل مؤسسات عامة مسجلة بموجب قانون التجارة أو قانون الشركات) فإن لجنة معايير المحاسبة الدولية (LASC) ظلت منذ عام ١٩٧٣م تحاول تطوير التقارير المالية من خلال تطوير ونشر معايير المحاسبة (انظر لجنة معايير المحاسبة الدولية (١٩٩٢م) وايرفست ويونق Ernst and Young (١٩٩٣م) ودرست المعايير المقترحة من قبل لجنة LASC كعلامة للدول التى تطور شروطها الخاصة وتستخدم من قبل الشركات والسلطات الحكومية المنظمة للشركات المحلية والأجنبية . وعبر السنين أصدرت عدة معايير وتم تحديثها بانتظام لتعكس الواقع المتغير .

تبدو احتياجات الإدارات المركزية مختلفة عن احتياجات أجهزة الصرف أو الجهات التشريعية . وهذه الاختلافات تعكس بصورة رئيسية الاختلاف الأساسى بين الإدارة الرئيسية والفرعية . فالمحاسبة هى الأداة المشتركة لكلا الاثنين . وقد لاتكون المعايير منتظمة دائمًا وفى حالات معينة تأخذ فى الحسبان الخصائص الخاصة بأى جهة . ويجب أن تمثل المعايير ميزانًا بين ماهو مطلوب وماهو قابل للتطبيق . وإذا كان الأخير يختلف جوهريًا عن الأول ، فإن برنامجًا للتطبيق المرحلى قد يكون ملائمًا . فى بعض الحالات تحتاج المعايير الموجودة إلى استبداله أو تعديله ، ويجب إثبات الحاجة إلى المعيار المقترح واستخدامه بوضوح . ويجب أن تكون المعايير واضحة وقابلة للتطبيق . وفوق كل ذلك يجب أن يكون هناك توازن بين التكاليف المترتبة على تطوير المعايير والفوائد المتوقعة . والمعايير ليست بديلاً للعمليات التجارية ولا تتكون من الأنماط المصممة لغرض تسجيل البيانات . وهى توفر الأساس المنطقى والفلسفى والهدف ، إضافة الى وضع معنى لنشاط المحاسبة المنتظم فى أى منشأة عامة .

يوضح الجدول رقم (١٠) المعايير المطلوبة ومكوناتها الأساسية . ويجب اعتبار الوصف ليس كاملاً . وقد أثارت إمكانية تطبيق المعايير على الحكومة ومنشآتها قضيتين . وليس بالضرورة أن تطبق هذه المعايير على كافة المستويات الحكومية . وتتضمن اللامركزية المتزايدة للمسئوليات أن معظم المهام المنفذة بواسطة الحكومة المركزية سيتم تنفيذها على مستوى المحافظة والإقليم والولاية والمستوى المحلى . ولكن جزءًا كبيرًا من تمويل هذه المهام قد يستمر فى التدفق من الحكومة المركزية ، إما فى شكل عائدات مشتركة أو منح مقطوعة . وفى كلتا الحالتين ، فإن الافتقار (عدم توفر) إلى التوافق بين الموارد والمسئوليات يؤدى إلى ضرورة إرساء معايير للرقابة على التشغيل وللأنظمة المحاسبية على كل المستويات . وفى عدد من الدول الصناعية يتم إنشاء معايير منفصلة لمختلف مستويات الدولة . ففى المملكة المتحدة طورت السلطات المحلية معايير مميزة تسير وتتوازى مع معايير القطاع الخاص . وفى الولايات المتحدة الأمريكية تم تطوير العديد من المعايير الموجودة الآن على مستوى الولاية والحكومة المحلية لأكثر من نصف قرن بواسطة المجلس الوطنى للمحاسبة الحكومية National Council of Government Accounting (NCGA) . وقد تم استيعاب أنشطته لاحقًا بواسطة مجلس معايير المحاسبة الحكومى .

الجدول رقم (١٠)

معايير المحاسبة الحكومية

البنـد	الوصـــف
الموارد المالية للجهة المعنية Financial resouces of the agency	يجب أن تحدد المعايير أساس وشمولية وخصائص كل مورد من موارد الجهة .
محاسبة الأصول Accounting of the assets	يجب الأخذ في الاعتبار أصول الجهة (بما فيها السيولة وأرصدتها المالية) لدى البنوك والحسابات المستحقة والعهد والدفعات المدفوعة مقدماً والاستثمار في الأصول الحقيقية والأصول المالية عند تحديد المعايير . ويجب تحديد تقييم الأصول والإجراءات المتعلقة بها .
محاسبة الالتزامات Accounting of the libilies	يجب تحديد المعايير المطبقة على الحسابات الواجبة الدفع (بما فيها الفائدة) والالتزامات الجارية الأخرى والالتزامات الطارئة والالتزامات المقدرة والديون .
محاسبة المخزون السلعي والممتلكات الأخرى Accounting of inventory and other property	يجب تحديد المعايير المتعلقة بمخزون السلع والمواد والمعدات والموادالمكدسة (الممتلكات والسلع المحتجزة والأصناف الأخرى المتعلقة بها كلما كان ذلك ملائماً) .
المحاسبة الخاصة بالممتلكات والتجهيزات والمعدات Accounting for property, plant, and equipment	تتناول هذه الفئة المعايير المتعلقة بالأرض (بما في ذلك أسس تقييمها) والممتلكات العامة وتجهيزات ومعدات الجهة والمعالم الوطنية وأنظمة الأسلحة .
محاسبة القروض وضمانات القروض Accounting for loans and loan guarantees	تتناول هذه المعايير القروض والسندات والأوراق التجارية لبرامج التسليف التي تنفذها الجهة . وتتضمن هذه العمليات القروض المحلية والخارجية إضافة لما تشمله الضمانات .

تابع - الجدول رقم (١٠)

معايير المحاسبة الحكومية

البند	الوصف
تطوير معايير التكاليف Development of cost standards	هذه تحدد العناصر المستخدمة في تقدير التكاليف ومعالجتها . وبينما يمكن تطبيق العناصر الواسعة على كل الجهات فإن بعضها لا ينطبق . إضافة لذلك فإن بعض العناصر مثل تخصيص المعاشات (والتي تكون مدفوعة بالكامل من مخصصات الميزانية المنتظمة) وتكاليف الفائدة والممتلكات الناشئة عن المنح المدفوعة للوحدات أو المستويات الحكومية الأخرى يمكن أن تخلق مشكلات . وبنفس الطريقة فإن فصل وتحديد تكاليف مشروعات رأس المال يمكن أن يخلق صعوبات في فصل رأس المال البشري من أنواع رأس المال الأخرى .
مؤشرات الأداء Performance indicators	تتناول المعايير إجراءات التنفيذ ، مثل حجم العمل ومؤشرات الفعالية الأخرى . وتختلف هذه المؤشرات من جهة لأخرى ، ويمكن أن تتغير بصورة متكررة مع تغير أولويات الجهة .
حسابات المساعدات الأجنبية أو الخارجية Foreign aid Accounting	تحدد المعايير أسس التسجيل وعملية المطابقة ومسك السجلات الخاصة بالدعم العيني . وتشمل هذه المعايير المحددة للمشروعات .
إعداد التقارير المالية Fiscal reporting	تتناول المعايير الأهداف المالية أو إعداد التقارير المالية ومحتوى ودورية التقارير والفئات المستخدمة في هذه التقارير . وكلما كانت هناك حاجة لإعداد تقارير عن الجوانب المادية فإنه يجب تحديد الروابط بين الجوانب المالية والمادية والأساليب المتعلقة بها .

وهناك موضوع آخر هو إمكانية تطبيق المعايير الحكومية على قطاع الأعمال الحكومية . وتمثل هذه الأعمال تنوعًا واسعًا للصيغ التنظيمية ، وتتضمن الإدارات الحكومية (المنشآت الإدارية) والشركات والجمعيات . بينما يتوقع للشركات اتباع معايير المحاسبة التجارية (كما يمكن أن تحدد فى النظام المتعلق بإنشاء الشركات) ، ويعتبر طريق الإدارات الحكومية أقل وضوحًا . يمكن إبراز الترتيبات المحاسبية الخاصة بالإدارات الحكومية (المنشآت الإدارية) فى الحسابات الحكومية . وبينما يتوقع توضيح ترتيبات المحاسبة للشركات فى التشريع المناسب . وبصرف النظر عن شكلها التنظيمى والبيئة التى تعمل فيها ، فإن هذه المنشآت تشارك بصورة رئيسية فى الأنشطة التجارية مثل بيع السلع والخدمات العامة للجمهور . لذا فإنه من الضرورى إيضاح المعايير المطبقة فى هذه المنشآت . وقد تكون هى نفس تلك المطبقة على المؤسسات التجارية أو أنها تحتاج لتعديل فى بعض الحالات .

يتطلب وضع معايير خاصة بالمحاسبة الحكومية الابتعاد عن توجيه أنظمة المحاسبة العاملة فى معظم الدول . وبداية من مسك سجلات المحاسبة الخاصة بالتخصيص ، وحتى شرح اللوائح والاتفاقيات القديمة فإنه ينبغى للمعايير أن تمهد الطريق للأنظمة المتطلعة للمستقبل لتسهيل احتياجات الإدارة الداخلية . وتمثل هذه المعايير إحدى ركائز الإدارة المالية الشاملة . ويتطلب التقديم للخدمات الحكومية بفعالية تطويرًا شاملاً للإدارة المالية للقطاع العام . وتختلف العناصر الأساسية للإدارة المالية التى تحتاج إلى التقوية من بلد لآخر ، وعلى الموظفين فى كل واحدة منها أن يحددوا وبوضوح سياسة حكومية شاملة للاتجاه المستقبلى للإدارة المالية .

يوضح استعراض سريع لعينة من الدول أن معظم الدول النامية ليس لديها سياسة حكومية حكيمة ومستديمة فيما يخص الإدارة المالية بصورة عامة ، أو المحاسبة بصفة خاصة . بينما برزت قوى جديدة تؤثر على طريقة عمل الحكومات . ويمكن أن يكون لعدم استيعاب هذه التغييرات وعدم المشاركة فى الجهد البناء لتقوية الحكومة أثر سلبى قد يحتاج إلى وقت أطول لتصحيحه . ومن المؤكد أن الحكومات تتصور هذه التغيرات كجزء من الإطار الشامل لتقوية الإدارة المالية الحكومية . فعلى سبيل المثال ، بدأت حكومة الولايات المتحدة فى خطة خمسية لإعادة تنشيط الإدارة المالية على المستوى

الفيدرالى [1] . وتشمل خطتها للتطوير سبعة مجالات رئيسية هى : (١) المعايير المحاسبية (٢) تنظيم الإدارة المالية (العلاقات الداخلية بين البرنامج والمديرين الماليين) (٣) موظفو الإدارة المالية (تقوية برامج التدريب) ، (٤) الأنظمة المالية (تحديث البرامج والتقنية الإلكترونية لمعالجة المعلومات (EDP) ، (٥) الضوابط الإدارية (الضوابط الداخلية فى الجهات) ، (٦) إدارة الأصول (إدارة الممتلكات واسترداد السندات ... الخ) ، (٧) تدقيق التقارير المالية (تطوير محتوى وسرعة البيانات المحاسبية المدققة) . وقد تم تحديد معالم الخطة ، ويتوقع تطبيقها وفقًا للجدول . وبطريقة مماثلة قامت نيوزلندا بإصلاح إدارتها المالية من خلال تشريع يعرف بقانون القطاع الحكومى لسنة ١٩٨٨م (الذى بدأ عصراً جديداً فى العلاقات بين الوزراء على المستوى السياسى لاتخاذ القرار ، ورؤساء المصالح ، على المستوى الإدارى) . وقانون المال العام لسنة ١٩٨٩م (الذى أصلح نظام الميزانية والمحاسبة) . واتخذت العديد من البلدان الصناعية تدابير تنظيمية وتشريعية لتقوية أنظمتها [2] . وتمت الإشارة لجهود مماثلة فى دول أخرى كانت بحاجة إلى مبادرة فى هذا الصدد لمدة طويلة .

يجب أن تكون صياغة المعايير المحاسبية جهداً جماعياً . ولتحقيق الحد الأقصى من الموضوعية يفضل القيام بذلك (خارج الإطار الحكومى العادى) من قبل مستخدمى (المستفيدين) من جهات الصرف والمحاسبين المهنيين فى كل من الحكومة والقطاع التجارى وكذلك الاقتصاديين والإداريين . ويجب أن تركز هذه المجموعة على حاجات الجمهور ورغبته فى فهم الأنشطة الحكومية . إن التغييرات جوهرية والمهام كبيرة والنتائج يتوقع أن تتحقق ببطء . ويمكن أن تكون العواقب غير الحيوية أكثر أهمية .

١ - انظر مكتب الإدارة والميزانية الأمريكية (١٩٩٣م) .

٢ - انظر تنظيم التعاون الإقتصادى والتنموى (عدة إصدارات) لتخصيص هذه التطورات .

الفصل الرابع

إدارة الدين

Liability Managment

على الرغم من التمنيات والدعوات فإن نتائج الميزانية عادة تختلف عن تقديراتها . ومع أن أحد أسباب ذلك هو الطبيعة الأولية للتقديرات ، فإن سبباً آخر للاختلاف هو أن واضعي الموازنة الحكومية يميلون إلى أن يتجاهلوا رؤية تطورات محتملة معينة ، ويأملون في أن يقابل كل تطور سلبي تطور إيجابي ، كما اتضح أن نتيجة الموازنة مختلفة كثيراً فيما يتعلق بجانب الإنفاق على الرغم من عدم توفر دليل إحصائي قاطع ، بينما نجد الاختلافات محدودة بصفة عامة فيما يتعلق بجانب الإيرادات الإيجابي والسلبي . وللتركيز على حل هذه المشكلة فقد بذلت جهود لتقليل الاختلافات في الإنفاق بين المقدر والفعلي ، وذلك من خلال تطبيق المعايير المحاسبية على المستوى الحكومي . بينما نجد أن المعايير المحاسبية في أي شكل من أشكالها (بما في ذلك التطبيقات التجارية) لها العديد من الأهداف الرئيسية الأخرى ، فإن تركيزها على التسجيل السليم والتقييم والإيضاح المنتظم يجعل من السهل تمييز أربعة أنواع من الديون هي : المستحقة الدفع والممولة والطارئة وغير الممولة . وعند احتسابها فإن هذه الديون تساهم في أن يكون تطبيق الميزانية منسجماً مع التقديرات . ويناقش هذا الفصل خصائص الديون وكيفية التحقق منها ووضعها في الميزانية ومعالجتها محاسبياً وإداراتها .

الدائنون (الديون المستحقة الدفع) Payable :

في مدخل الميزانية العمومية نحو المحاسبة ، يتم عمل القيود المحاسبية على كل من جانبي السجل لتمثل التدفق النقدي إلى داخل وخارج المنشأة . في جانب تدفق السيولة للخارج توجد قيود محاسبية enties لحسابات الدائنين ، والفائدة الدائنة والديون الممولة الأخرى . ويقابلها في جانب التدفق النقدي إلى الداخل حسابات العملاء المدينين والفوائد المدينة والحسابات المدينة الأخرى (التي هي عبارة عن أموال مستحقة على الموزعين للشركة المنتجة) . في عالم التجارة نجد أن الفرق بين حسابات العملاء - المدينين (والتي تكون مواردها مملوكة للموزعين للشركات الصناعية) وبين المنتجة وحسابات الدائنين (التي هي أموال مستحقة على الشركة المنتجة لمورديها) له أهمية كبيرة في تحديد حجم رأس المال العامل . وعلى الرغم من أن مفهوم رأس المال العامل ليس له نفس قابلية التطبيق في القطاع العام ، كما في القطاع التجاري ، فإنه يؤثر على إدارة النقدية . وإلى الحد الذي يكون فيه

اســترداد المدينين أقل مما هو متوقع ، وبما أن معظم الدائنين للجهات الحكومية (بما فى ذلك الفائدة الدائنة) يمكن تغييرها بإشعار قصير فقط ، وبتكلفة كبيرة وذلك لمصداقية الحكومة ، فقد تنشأ الحاجة لاقتراض قصير الأجل . وتبعًا لذلك فإن مستوى الإنفاق الكلى يتأثر بدفعات الفائدة الخاصة بالمبالغ المستقلة . إن مشكلة استرداد المدينين والممكن تقديرها بصورة كبيرة (فى سياق إدارة العمليات على الحساب) مقنعة هنا ، لأن التركيز هو على جانب الإنفاق .

تنقسم حسابات الدائنين من قبل الجهات الحكومية إلى أربع فئات كبيرة هى : (١) الدفع لخدمات الموظفين فى شكل أجور ومرتبات ودفعات فائدة مصاحبة . (٢) السداد مقابل الخدمات والمعدات المستلمة من المؤسسات والشركات الأخرى المملوكة للدولة . (٣) الدفع مقابل الخدمات والمعدات المقدمة من مقاولى القطاع الخاص . و (٤) الفائدة الدائنة للحكومة . وعادة تشترط الفئة الأولى الدفع فى السنة المالية التالية للسنة التى تقدم فيها الخدمات . وعادة تغطى هذه العمليات المالية الجهة ذات العلاقة فى الميزانية على الرغم من أنها فى بعض الحالات تتوقف على موافقة الجهة الجديدة والأساسية ويمكن الموافقة على إجراء مؤقت مثل التصويت على الحساب أو قرار موازنة مستمر لتنفيذ العملية المالية . تشترط الفئة الثانية عادة دفعات للمرافق العامة والمؤسسات الأخرى التى قد تكون أو لا تكون مملوكة للدولة . وقبل التركيز على جهود الخصخصة ، فقد عكست معظم الحسابات الحكومية الدائنة المبالغ المستحقة لشركات الماء والكهرباء والنقل والاتصالات . ونظرًا لأن الحكومات تعتبر مشتريًا كبيرًا أو يحتمل أن تكون المشترى الأكبر لهذه الخدمات ، يبدو أنها تتمتع ببعض الشروط المسبقة مع الجهة المورِدة ، بما فى ذلك الاتفاق على تأجيل الدفعات .

تدخل الفئة الثالثة فى عمليات مع مقاولى القطاع الخاص لتوريد المعدات والتشييد فى المشروعات الكبرى (بما فى ذلك أعمال تسليم المفتاح) أو التوريد الروتينى للمواد المستهلكة مثل مواد التنظيف إلى المستشفيات المملوكة للحكومة . وتتم هذه العمليات وفق عقود أبرمت بطريقة قانونية من خلال العطاءات المفتوحة وفرز العطاءات . وتحدد العقود أيضًا أحكام وشروط الدفع . وبالنسبة للمشروعات الكبيرة كتلك المملوكة بواسطة المؤسسات المالية الدولية فقد حصل المقاولون عامة على دفعة مقدمة تمثل رأس

المال العامل تتم استعادتها بعد ذلك خلال فترة العقد . وتشمل الفئة الرابعة العمليات التى تعتبر عادة جزءاً من إدارة الدين العام . ومن العادة أن يتم تمويل الفائدة الدائنة ويتم تمديد سداد الدين عندما تكون الحكومة فى أزمة مالية حادة [1] .

إن كيفية تسجيل الدائنين وكيفية إدراجها فى الميزانية من أجل تمويل إضافى تعتمد بصورة كبيرة على نوع نظام المحاسبة المستخدم فى الحكومة . وحتى الآونة الأخيرة ، فإن الكثير من الأنظمة الموجهة للنقد المستندة على مسك الدفاتر بنظام القيد المفرد ، لم تقر بهذه الحسابات الدائنة حتى الآن . ومع وجود استخدام تقنية الحاسب الآلى بصورة مكثفة لتسجيل العمليات المالية الحكومية ، فإن التسهيلات أصبحت متوفرة لتسمح بالاعتراف الواضح بالعمليات . وتعمل أنظمة دفتر الأستاذ العام على تسجيل السلطة الخاصة بالميزانية والتخصيص وتحديد الحصص ووضع سداد الحصص . ويمكن استخدام أنظمة مساعدة لتسجيل حسابات الدائنين . ويعكس دفتر الأستاذ العام قيود دفتر اليومية المسددة [2] . فى بعض الدول تعتبر أحجام هذه العمليات فى الأسبوع الأخير من السنة المالية ذات أهمية كبيرة . إضافة للزيادة فى الإنفاق الملاحظ عادة فى الشهر الأخير من السنة المالية ، تعكس هذه العمليات الطريقة الضعيفة المنفذة بها الميزانية كجزء كبير من السنة المالية . وبناءً على ذلك توقف بعض الدول إصدار الشيكات فى الأسبوع الثالث من الشهر الأخير للسنة المالية حتى يمكن إقفال الحسابات فوراً عند حلول نهاية السنة المالية . وهذا لا يعنى عدم وجود مبالغ

---

١ – إن تسوية الديون بالنسبة للنوع المذكور أعلاه قد تخلق مشكلات فى الأنظمة التى من خصائصها المعهودة سقوط الحق السنوى عن الأموال الواردة فى الميزانية . ولمنع سقوط مثل تلك الحقوق تتسع عدة إجراءات رسمية وغير رسمية . وفى بعض الدول تنقل مصروفات رأس المال أو التنمية للسنة التالية بصورة قانونية . وفى قليل من الدول تصرف الأموال التى لم يتم إنفاقها فى السنة القادمة . وفى حالات قليلة تحول المبالغ غير المصروفة لدفتر الأستاذ الشخصى أو لحسابات الإيداع لتكون متاحة للصرف خلال السنة التالية . وقد ظهرت هذه المقاييس عامة إلى العيان خلال الجزء الأخير للسنة المالية عندما يكون هناك نشاط محموم لتوفير مخصصات الميزانية غير المصروفة . وهذا الاندفاع الذى يمكن تفاديه يكون غالباً بسبب غياب نظام متابعة جيد الإعداد لمراقبة الالتزامات .

٢ – قد تكون فى بعض الحالات (إما نتيجة إجراء مدروس أو تأخير عابر) مبالغ كبيرة فى شكل شيكات غير مدفوعة . ومن الناحية الفنية تعتبر عائمة تنتظر السداد من قبل النظام المصرفى . ويمكن أن تثير هذه الشيكات غير المدفوعة قضية سياسية كبرى . ومثل ذلك قضية متأخرات المؤسسات فى القطاع العام التى يجب أن تمول بصورة طارئة من الميزانية العامة . وهذه العمليات يجب أن تقر بصورة محددة فى النظام المحاسبى حتى يمكن إرسال التحذيرات فى وقتها لصانعى السياسة . انظر الفصل الأول .

دائنة فى نهاية السنة . هناك أسلوب ثانى للحفاظ على فترة تكميل أو تصفية محددة قانونًا فى نهاية السنة المالية . وهذا يعنى أن مجموعتين من الدفاتر تم حفظها لجزء رئيسى من السنة ، مجموعة واحدة للسنة الحالية والأخرى للسنوات (السنة) السابقة . وهذا الأسلوب ساعد على تعقيد إمساك وإقفال الحسابات وانسجامها مع تدفقات السيولة المسجلة لغرض الدفع من قبل البنوك . هذا التطبيق الذى كان سائدًا فى دول أمريكا اللاتينية قد تم التخلى عنه على نطاق واسع .

عندما يتم الالتزام بإظهار أو الإفصاح عن المدينين ، فإنه يجب أيضًا أن تؤخذ فى الاعتبار فى صياغة الميزانيات تراكم أرصدة الدائنين يعنى أن إدارة السيولة أصبحت قضية سياسية مالية . وعادة ينظر إلى إدارة السيولة كأمر روتينى ؛ حيث إنها تعنى بصورة واسعة بتنظيم تدفق الموارد لتمويل المدفوعات . وعندما يكون الموقف المالى ضعيفًا وتكون مبالغ الاعتماد المحلى للحكومة محددة (كما هو ملاحظ فى أى مكان آخر فإن هذا لا ينطبق على بعض الدول الأوربية ، حيث أصبحت البنوك المركزية مستقلة ولا تقدم اعتمادًا للحكومة) فإن بعض الدول التى تحرف الحقائق قد تكونت لديها متأخرات فى السداد . وفى بعض الأنظمة المحاسبية لا يتم تسجيل الديون غير المسددة (المتأخرات) مما يؤدى إلى عدم معرفتها . ومع استخدام تقنية الحاسب الآلى والبرامج المتعلقة بها التى تقدم معلومات عن كل مرحلة من مراحل عملية الإنفاق ، فإن قياس حجم المتأخرات لم يعد قضية كبيرة . ولاشك أنه عند استخدام نظام دفتر الأستاذ العام ، فإن الفرق بين أرصدة حسابات الدائنين فى بداية السنة المالية وفى نهاية السنة المالية يوضح ضخامة حجم هذه الحسابات الدائنة . ولتمييز المتأخرات التقليدية المزعجة التى تعكس التأخير فى العملية الإدارية ، فإن عمر هذه المتأخرات يمكن معرفته بسهولة وذلك بالرجوع إلى سجلات الحاسب الآلى .

إن توفر تسهيلات الحاسب الآلى لا يعنى أن الحكومات لا تتراكم لديها متأخرات . فبالتأكيد أنه كلما أصبح موقف البلد المالى ضعيفًا ، يصبح من المعقول أن نفترض أن الحكومة ستتخذ أىَّ سياسةٍ قابلة للتغيير لديها لمواجهة ما تراه قضيةً هامة . ويرى بعض الاقتصاديين أن تراكم المتأخرات غيرُ ضارٍ نسبيًا لأن الأثر النقدى على الاقتصاد يكون فى الحدود المتصورة عند بداية السنة المالية . وهذا لأن الأثر النقدى

يحدده (إضافة لتغيرات أخرى) الرصيد المحلى الذى يستند بدوره جزئيًا إلى زيادة الرصيد الذى يعتمد أيضًا على الائتمان المقدم للحكومة . ومثل هذا الرأى يتجاهل عددًا من الجوانب الجوهرية الأخرى .

أولاً : يتضمن تراكم المتأخرات زيادة الرصيد التى تكون قد تمت وسجلت بصورة ملائمة كرصيد للقطاع الخاص . وفى تلك الحالة يكون القطاع الخاص هو الذى يقدم اعتمادًا غيرَ رسمى للحكومة . ولكن لا توجد أداة اقتصادية فى القطاع الخاص تكون متخصصة ومنطقية ، يمكن أن تقدم ذلك الاعتماد غير الرسمى على حساب هامش ربحها . ولاشك أنها قد تضيف أكثر من التكلفة المترتبة ، وبهذا تضيف للتكلفة الشاملة للخدمات المقدمة بواسطة الجهات الحكومية .

ثانيًا : قد يكون لتراكم المتأخرات أثرًا أكثر بقاءً فى إطار السيطرة على الإنفاق . وأن دوائر الصرف تنظر تقريبًا للتراكم على أنه ضَعْفٌ فى السيطرة وتساهل أو تسيب مسموح به من قبل الوزارات الاقتصادية المركزية . وسوف تعتبر هذه النتيجة بمثابة ضوء أخضر للتسبب فى الكثير من المتأخرات فى هذا الوقت مع وجود حصانة تحميها . وهذا التصرف المنحرف يمكن رقابته واحتواؤه إذا تم تسييس طريقة المدفوعات . وعندما تتراكم المتأخرات يتم إجراء الدفعات الفعلية على أساس أن مدخل الوارد أولاً ، يصرف أولاً . وعلى كلٍ ، فعندما يضغط المقاولون الذين لديهم فواتير بمبالغ ضخمة فى انتظار السداد على مسئولى الصرف (على المستوى السياسى وعلى مستوى الخدمة المدنية) فإن طابور انتظار الدفع يمكن تجنبه ، وقد يبرز أسلوب سياسى ؛ لانتقاء الفواتير بهدف صرفها . وهذه الظاهرة كانت ملاحظة فى الماضى وتكاد تستمر فى المستقبل (حسب الطبيعة البشرية) مع التكاليف المصاحبة لها .

ثالثًا : إن استمرار بقاء المتأخرات فى السداد ينطوى على تآكلٍ مستمر للعملية المحاسبية . وتتطلب العملية المحاسبية أن تتناسب النتيجة مع الدخل فى إطار زمنى محدد ؛ حتى يمكن تقدير تكلفة الخدمات بصورة سليمة . ويستند تقدير التكلفة إلى القيمة الحقيقية للسلع والخدمات المستهلكة أو المستخدمة فى

الإطار الزمنى لتقديم خدمة معينة . وقد تختلف البيانات المستندة إلى التكلفة عن البيانات المستندة على تدفق السيولة . ويأتى تعميد الاختلاف بينهما فى سياق تراكم المتأخرات فى عملية السداد .

ومن المهم أن تركز عين ساهرة على إعداد التكلفة وعلى تراكم المتأخرات ؛ حتى يمكن التنبوء بالانحرافات عن السياسات المعتمدة ولضمان أن الانحرافات تكون جزءاً ثابتًا من إطار السيطرة على الإنفاق .

الديون الممولة الأخرى Other Funded Liabilities :

تعود هذه العمليات للديون التى حدثت خلال فترة محاسبية ، ولم يتم السداد خلال تلك الفترة ، وبالتالى تنقل للسنة التالية . أكثر هذه الديون انتشاراً يحدث عندما لا تتوفر السلع مباشرة على الأرفف وأن توفيرها يأخذ وقتًا طويلاً . وبعض هذه التأخيرات فى التسليم قد لا يقبل لها الموردون الذين قد يكون لديهم حافز للتعجيل بالتسليم بمجرد الدخول فى عقد محدد . وعلى الرغم من أن الحكومات هى أكبر مشترٍ للسلع والخدمات ، وينبغى أن تتمتع بالصلاحيات المسلم بها للمشترى المحتكر ، غير أن وضع الحكومة يكون ضعيفًا فى مواجهة العدد الهائل من المقاولين . وعلى الرغم من أن السياسة الصناعية قد تم الدفاع عنها للخروج بهذه التجربة المشتركة ، ولكن تبقى الحقيقة أنه مع الاستمرار فى عملية الإنفاق تكون هناك العديد من الديون الممولة .

هذا التمويل يخلق بعض المشكلات فى الأنظمة التى يسمح فيها بانتهاء مخصصات الميزانية بطريقة روتينية . وفى هذه الحالات يطلب من إدارات الصرف متابعة الجهات المركزية لمواصلة المخصصات فى السنة التالية . وقد تكون الجهات المركزية من جانبها قصيرة النظر بصورة متكررة ، وتنظر للمبالغ غير المصروفة على أنها مدخرات . ففى الأنظمة التى تعتمد على الالتزام فإن سداد هذه الديون قد لا يخلق أى مشكلة ؛ لأن السجلات الصحيحة محفوظة .

تكاد تكون الديون الممولة كبيرة فى الحالات التى يكون فيها دوائر (جهات) المشتريات المركزية فى مكانها ، وتعمل جهات الصرف كزبائن وتأخذ طلباتها من إدارة

المشتريات . وفى السابق كانت العمليات المالية بين المصالح الحكومية تتم من خلال "الحسابات المعلقة Suspense Accounts" والتسويات الدفترية . ومع كسر إزالة الاحتكار الداخلى وتزايد اللامركزية فى مسئوليات الشراء لجهات الصرف فإن هذا النوع من الدين المول قد لا يخلق مشكلات منتظمة بعد ذلك .

الالتزامات المحتملة (الطارئة) Contingent Liabilities :

تعود هذه الالتزامات للعمليات المالية التى تنشأ كثيراً من الضمانات التى تمنحها الحكومات ؛ نيابة عن مؤسسة تملكها جهة حكومية أو مؤسسة حكومية أو مؤسسة خاصة أو يملكها فرد . وعلى الرغم من أن الضمانات قائمة بشكل أو بآخر منذ عدة سنوات ، فقد أصبحت أكثر انتشاراً منذ أواخر السبعينيات ؛ لأن معظم الالتزامات الناشئة عن الضمانات وجب استردادها من قبل الحكومات . ونتيجة لذلك زاد عجز الميزانية (الموزانة) . ونظراً لأن الكثير من الضمانات وجب استردادها من غير مهلة كافية للاستعداد خلال السنة المالية ، فقد ثارت تساؤلات حول طبيعتها وحول تسجيل العمليات وحول الاعتراف بها خلال إعداد الميزانية وتنفيذ السياسة المتعلقة بها .

تقدم الحكومة الضمان عندما يكون الطرف المعنى لا يملك مقومات الحصول على الاعتماد اللازم لرفع رأس المال أو التعاقد على قرض بنفسه ، ولذلك يطلب الحماية تحت المظلة الشاملة للحكومة . وإلى ذلك الحد فإن تدخل الحكومة يضعف قوى السوق ويعزز من الضرر الأخلاقى والسلوك الأقل حكمة ، وبما أن الضمانات يجب استردادها فى وقت لاحق فإن ذلك يزيد من التكاليف التى يتحملها دافع الضرائب . تقدم الضمانات عادة خارج عملية الموازنة العادية (خارج الميزانية) بعد أن يكون السوق قد رفض المخاطرة . وفى البداية قد لا يجذب هذا التعامل انتباه السلطة التشريعية ؛ لأن الالتزام لم يعترف به حتى يصبح مستحقاً ، وفى ذلك الوقت قد لا يكون هناك خيار غير القبول بالتعامل وتمويل السداد . على الرغم من أن السلطة التشريعية بدأت أخيراً فى طلب معلومات إضافية (وحتى موافقة مسبقة على تلك التعاملات) فإن الضمانات فى معظم الدول هى من اختصاص القسم التنفيذى وأن المعلومات القليلة غير المنتظمة تقدم للجهاز التشريعى .

على الرغم من أن مشكلات الضمانات والالتزامات المتعلقة بها معروفة جيداً ، فإنه لايبدو أن الحكومات ستتوقف عن تقديمها . وبالتأكيد ، ومع أن القطاع العام (عموماً) ماضٍ فى الانكماش ، وأن القطاع الخاص (المنظمات غير الحكومية) يقدم كثيراً من الخدمات فإن استخدام الضمانات قد يكون أكثر تكلفة مما مضى . إزاء ذلك يجب وضع اهتمامٍ أكبر لصياغة السياسات الهادفة لمواجهة هذه الالتزامات .

يمكن تقسيم هذه الالتزامات على نطاق واسع إلى فئتين هما : الالتزامات الطارئة (المحتملة) المعترف بها رسمياً والالتزامات الطارئة (الاجتماعية) التى لا يمكن تحديدها . الأول : هى تلك الالتزامات المصحوبة بتقديم الضمانات . والثانية : (التى تعتبرجزءاً من الديون غير المولة) تمت مناقشتها فى الجزء التالى . تسجل الالتزامات الطارئة عامة فقط عندما يكون الاحتمال واضحاً ، أى عندما يجب سداد الضمان ويتم ربط الاعتماد اللازم فى الميزانية اللازمة . وأن نظام دفتر الأستاذ العام المستخدم فى المحاسبة يمكن أن يكون له أيضاً نظام مساعد مخصص لتسجيل وتتبع وضع الضمانات . وعندما تصبح الضمانات مستحقة الرد ، يتم الشروع فى الإجراء الضرورى لربط الاعتمادات المسبقة فى الميزانية . ولضمان محاسبة مسئولية أوسع ، يجب على الحكومة وكل جهة أن تعد بياناً سنوياً بالالتزامات الطارئة كجزء من الحسابات الشاملة . وتحتاج هذه الضمانات للتدرج نظراً للأعباء المخصصة للمخاطر ومسئوليات السداد النسبى (كالمساهمين) وتلك التى تعطى للمنظمات والتى لا يكون للحكومة أى سيطرة عليها . وهكذا فقد أوضحت التجربة أن الكثير من الدول تعد بيانات بشأن الالتزامات ولكن تتوفر معلومات ضئيلة جداً فيما يختص بقيمة الأصول الطارئة (الاحتمالية) . ونتيجة لذلك فإن معلومات المحاسب غير متوازنة [1] .

وعن طريق تسجيل الضمانات ومراقبتها تستطيع السلطات الحكومية أن توقع الالتزامات المستقبلية . وعلى كل حال ، ففى حالة عدم خضوع الأموال العامة لضغط قصير الأمد يكون من المهم أيضاً تطوير آلية تمويلية . والهدف الأساسى من الضمان هو تسهيل حصول أى طرف ثالث على قرض ، ولكن ليس لتقديم الدعم المالى لتلك

١ – أعطى اهتمام مناسب للضمانات فى الولايات المتحدة وقام المجلس الاستشارى الفيدرالى للمعايير المحاسبية بوضع معايير محاسبية لمعالجتها .

العملية . ونظراً لأن الطلب الباحث عن القرض ، يتوقع منه أن يدفع كل التكلفة المترتبة على ذلك فإنه يكون من الضرورى وضع صيغة لتسعير الضمانات . وهذا يثير الموضوع الأهم المتعلق بدعم المخاطر لتقديم الدعم المالى . وقد أجبر الواقع المالى بعض الحكومات (فى دول معينة من شمال أوربا مثلاً) على تصور صيغة تسعيرية ، حيث تتم استعاضة جزء من الضمان بواسطة الحكومة ، وجزء منه يستعاد عن طريق قوى السوق أو عن طريق القطاع الخاص . لذا فإن التزام الحكومة محصور فى نسبة مئوية معينة . وهذه الطريقة تتيح اعترافًا واضحًا بهذا النوع من الالتزام لتقليل الصدمات على الميزانية خلال فترة السنة المالية .

الالتزامات غير الممولة Unfunded liabilities :

إضافة للالتزامات الموضحة فى الأجزاء السابقة تحتاج العديد من الالتزامات الأخرى إلى اعتراف واضح كالالتزامات غير الممولة مثلاً . وقد شرعت بعض الدول فى وضع معايير محاسبية تعالج هذه الالتزامات الأخرى . فعلى سبيل المثال ، تنص البيانات المالية الحكومية نيوزلندا على الاعتراف بمختلف أنواع الالتزامات الموضحة أعلاه ، وتتضمن أيضًا رصداً للالتزامات الطارئة التى لا يمكن تحديدها . وبنفس الطريقة تتضمن البيانات المالية للجهة الموافق عليها من قبل حكومة الولايات المتحدة الأمريكية (مكتب الإدارة والميزانية الامريكى ، ١٩٩٣م) تفاصيل الالتزامات التى لا تشملها موارد الميزانية .

تأخذ الالتزامات غير الممولة أشكالاً متنوعة ، ولتسهيل عملية التحليل يمكن دراستها وفقًا لما يلى : (١) الالتزامات الناشئة عن ضمانات قانونية (مختلفة عن تلك التى نوقشت سابقًا التى تقدم وفق سياسة الحكومة واختيارها) ؛ (٢) الالتزامات الناشئة عن تغيير فى التشريع بأثر رجعى ؛ (٣) الالتزامات المخفية الناشئة عن برامج التأمين ؛ (٤) الدفعات الناشئة من إنهاء الاتفاقيات التعاقدية ودفعات التعويض لتعويض المقاولين عن الخسائر المترتبة على دعم الأنشطة الحكومية ؛ (٥) الالتزامات البيئية لتلك الناشئة عن انتشار المخلفات الضارة والتلوثات الأخرى ؛ (٦) الدفعات التى تقدم لتعويض فشل (انخفاض أسعار) السوق .

الضمانات القانونية Legislated Guarantees :

أى قانون يتضمن بصفة عامة الأحكام التى تجعل الحكومة مسئولة عن أنواع معينة من المصروفات (الدفعات) . وهذه يمكن أن تتضمن تعويضاً لضحايا الكوارث ، والالتزامات الناشئة عن ممارسة الصلاحيات الرسمية ، والتحويل الأجنبى ، والخسائر الأخرى التى يتكبدها البنك المركزى ، والتعويض عن مطالبات طرف ثالث ، وسداد الضرائب ، والرسوم الملكية royalties نيابة عن منظمات (مؤسسات) التنمية الحكومية التى لها شخصية اعتيادية ، والالتزام الخاص بالعقود السابقة ، وضمان معدل صافٍ للعائد لمنتجى الكهرباء أو الأسمدة الذين تكون الحكومة هى المشترى - أو الموزع - الرئيسى لهم ، ودعم وتوفير المواد الغذائية للجمهور بسعر محدد . وبسبب هذا المدى الكبير فى الضمان ، فقدان وضع اعتماد لبنود رئيسية ، مثل الإعانات الحكومية التى تدخل فى أنظمة التوزيع الحكومى فى الميزانية . والأخرى قد لا تظهر فى الميزانية غالباً بسبب طبيعتها الاحتمالية . وهذه قد تظهر بعد أن يتم تنفيذ التشريع اللازم ، وفى كل الاحتمالات تنسى بسبب عدم وجود مطالبات فى فترة الانقطاع .

الالتزامات الناتجة عن التغييرات التشريعية Liabilities from legislative changes :

. أوضحت التجربة أنه يمكن للبلد تشريع القانون بعد ابتداء السنة المالية لزيادة المزايا القائمة بأثر رجعى ، أو تقديم مزايا جديدة . وهذا يمثل التزاماً غير ممول . وفى بعض الحالات تكون المكافآت الصادرة من سلطات قانونية أو متعلقة بالقضاء ذات أثر هام على الميزانية . وبينما نجد أن بعض التعويضات المتعلقة بتعديلات الأجور متوقعة فى شكل مخصصات مبالغ إجمالية فى الميزانية ، فقد لا تكون هذه المبالغ الإجمالية كافية ، وقد تكون هناك حاجة لزيادات أخرى . إن التعويضات القانونية والتشريعية بأثر رجعى لا تتوقع عادة بسبب عدم التأكد من الناتج . وقد تكون تلك الالتزامات ضخمة جداً ، وفى غياب أى هامش فى الميزانية تحتاج إلى إجراء مفاجئ قد لا يكون وشيكاً .

الالتزامات المخفية (غير الظاهرة) Hidden Liabilities :

فيما يتصل بالتأمين الاجتماعى ، والمزايا المتعلقة به فقد أنشأت الحكومة منظمات تقاعد مستقلة ، مثل ضمانات مزايا التقاعد ، عندما يتم تنظيم معاش التقاعد بواسطة منظمات (مؤسسات) رب العمل . وفى حالة سابقة كانت المزايا تدفع على أساس الدفع عند ترك الخدمة pay-as-you-go basis . وعندما تكون المزايا السنوية أعلى بكثير من المساهمات ، فإن الفرق يمول بحوالة من ميزانية الحكومة . وعندما يحدث عجز فى ميزانية الحكومة نفسها يتم تشجيع جهات (مؤسسات) التقاعد علناً فى بعض الدول كأسلوب قصير الأجل (ولكنه عادة يصبح تقليداً مستمراً) لاقتراض أموال من الجمهور . وقد لا تكشف الميزانياتُ السنوية لكل من الحكومة ومؤسسات التقاعد عن التطبيقات الحقيقية بالكامل ، وهكذا فإنها لا توضح الالتزامات المخفيةَ [1] .

فى بعض الحالات (مثل جمعية ضمان مزايا التقاعد فى الولايات المتحدة P. B. G. C.) تؤمن أموال التقاعد الخاصة بالموظف بواسطة جمعية تنشئها الدولة . وقد لا تمول أموال تقاعد الموظف هذه بالكامل ، وقد يعتمد التمويل على قانون الضريبة السارى . وفى اليابان مثلاً تقدم الشركات إلى أقصى مبلغ تسمح به الضرائب عادة (٥٠٪) من المبلغ الواجب الدفع فى حالة توقف الموظف عن العمل فى تاريخ إعداد الميزانية [2] ولذلك الحد تصور الحسابات الالتزام الخاص بمعاشات التقاعد بأقل من الواقع .

---

١ – فيما يتعلق بمعاشات التقاعد وبالتحديد يوجد عموماً دين عام ضمنى . وقد لاحظ آخر تقرير البنك الدولى (١٩٩٤ب ، ص ٩٠) أنه نظراً للتركيز على الدفعات النقدية الحالية ، فإن تمويل الدفع عند ترك الخدمة يخفى تكاليف حقيقية على المدى الطويل خاصة بالتزامات معاش التقاعد . والموقف المالى هو فقط مقدمة جبل الجليد tip of the iceberg . فعندما يدفع العمال ضرائب ضمانهم الاجتماعى ، فإنهم يتوقعون فائدة معينة فى المقابل ، وتعرف القيمة الحالية لهذا المجرى المستقبلى للفوائد المتوقعة "بدين معاش التقاعد الضمنى" . وهذا الالتزام الخاص بالحكومة يعادل "الاستحقاق" الذى يعتقد الناس أنهم حصلوا عليه إنما هو جبل جليد مختبئ تحت قمته . وعلى الرغم من أن هذا الدين الضمنى يختلف حسب البلد ويعتمد على تغطيته نظام معاش التقاعد وتوزيع العمال حسب السن ، فإن مستوى الفوائد ونسبة الخصم المستحقة فى الاحتساب فى العديد من الدول تساوى ثلاثة أو أربعة أضعاف الدين الضمنى التقليدى (أضاف التأكيد ذلك) ولحد ما فإن هذا ساعدت عليه تطبيقات الموازنة الحكومية . إن الميزانيات التى تعتمدعادة على السيولة تكون محددة بالسنة المالية ، ولذلك الحد لا تعترف بالدين الخفى . وفى حالة الاعتراف بالدين الخفى فإن الميزانيات لا تكشف حجم .

٢ – للحصول على دراسة ميدانية مقارنة بين ثلاثة تطبيقات ارجع إلى مجموعة أسواق رأس المال الدولية (١٩٩٢م) .

وعندما تضمن الجمعية الحكومية خطط معاش التقاعد تلك ، وعندما تتوقف الخطط بسبب عدم كفاية الأصول لتغطية التزامات فوائدها ، فإن الشركة تتحمل مسئولية تمويل هذه الفوائد . وبعد ذلك تقيم الشركة الأصولَ التى تحصل عليها والالتزامات التى تكون مسئولةً عن تمويلها . وعادة ، وعلى كل حال لا تكون الأصول كافية (مع الأخذ فى الاعتبار الخطر الطبيعى المصاحب لنشاط التأمين) ويشكل الفرق الإجمالى (الشامل) التزامًا مخفيًا ثم دينًا مخفيًا أو غير رسمى للحكومة [1] . قد توجد حالات مماثلة فى الدول الصناعية والدول النامية الأخرى . كما توضح الخبرة أنه فى غياب المحاسبة الكافية والمتابعة الكاملة للالتزام ، قد تنشأ أزمات مالية مفاجئة ذات أثر طويل على خطط الحكومة المالية .

إنهاء العقود Termination of Contracts :

فى بعض الحالات الخاصة يمكن إلغاء العقود الثابتة ، التى دخلت فيها الحكومة بصورة قانونية بسبب عدم توفر التمويل وكذلك لأسباب أخرى . يتطلب إنهاء العقود عادة دفع مبلغ مقابل الاخلال بالاتفاقيات التعاقدية . يمكن أن يكون الدفع طوعيًا أو من خلال تعويضات يتم الحصول عليها من خلال الطرق القضائية أو شبه القضائية . ويمكن أن يحدث إنهاء العقود (على غير العادة) بصورة أكثر تكرارًا فى المستقبل . ونظرًا لأن الخدمات تم التعاقد عليها أو لأن طرح العطاءات الدولية (التى تتم مراقبتها بواسطة منظمة التجارة العالمية المقترحة) أصبح إلزاميًا ، فإن العقود يرجح أن تكون أكثر تعقيدًا . ومن المحتم أن يتم عمل الإجراء القضائى بصورة أكثر تكرارًا عما كان عليه فى الماضى .

الالتزامات البيئية Environmental Liabilities :

زاد الوعى الشعبى بتأثير التلوث ، ومن المرجح أن يزداد أكثر من ذلك ، عندما يتم عمل استثمارات أكبر لإنتاج المواد الكيمائية الأساسية والصناعات المتعلقة بها . وقد أصدرت الحكوماتُ فى كلٍّ من الدول الصناعية والنامية تشريعًا لمعالجة المخلفات

١ – للحصول على نقاش توضيحى لهذه الجوانب ارجع لمكتب المحاسبة العامة الأمريكى (١٩٨٩م ، ١٩٩٢ب) .

الصناعية Industrial Wastes . وفى بعض الدول يشترطُ التشريع الحالى أن تَحُدَّ الدول الصناعية أيضًا من التخلص من النفايات ومعالجتها . وفى الوقت الذى يكون فيه التشريع كافيًا أو يحتاج إلى تقوية معينة ، فإن الحقيقة الأكثر أهمية هى أن تقنية السيطرة على المخلفات ليست مأمونة بالكامل [1] . وعندما تحدث تسربات تزداد التزامات الطرف الثالث المحتملة . وهذه الالتزامات التى يصعب توقعها وتقديرها يجب أن تتحملها الحكومة . إضافة إلى أن حالات خطيرة من التسرب حدثت مصادفة فى الهند (كما فى بهوبال Bhopal ، وفى تشيرنوبل Chernobyl) حيث كان يجب الحصول على نفقات إغاثية من الخزانة العامة .

الالتزامات الناتجة عن فشل السوق Market Failure Liabilities :

قد يطلب من السلطات الحكومية التقدم لتصحيح حالات فشل كبيرة فى السوق حتى فى حالة توفر التأمين . ولنُعْط مثالاً نموذجيًا لذلك هو فشل المؤسسات المصرفية التجارية ، حيث لا تكون أموال التأمين على الودائع كافية ، وأن أصول المؤسسات يصعب تسويقها . وفى هذه الحالات يكون الحفاظ على ثقة الجمهور واستقرار السوق ذا أهمية كبرى ، وقد لا يكون للحكومات خيار آخر قصير الأجل ، غير التدخل ، ورفع العبء عن كاهل دافعى الضرائب . وإن خسائر البعض القليل توازن بمساهمات العدد الكثير . وتقدير هذه الالتزامات ، يكون كتقدير حجم جبل الجليد iceberg بالنظر إلى رأسه فقط ، لذا فإن هذا يخلق مشكلة .

وتوضح السيناريوهات السابقة ترجيح موقف السياسة المالية السنوى الذى يتلقى الصدمات من عدة مصادر . ماذا ينبغى للحكومة أن تفعل ؟ فمن البدهى بالنسبة للأنشطة الحكومية (كما فى الأنشطة الإنسانية الأخرى) أن ما يتعين التركيز عليه يجب قياسه جيداً . وما يتعين قياسه يجب تمييزه وتحديده . وإن صانعى القرار لا يمكن أن

---

١ – للحصول على مناقشة تجربة الولايات المتحدة ارجع لمكتب المحاسبة العامة (١٩٩٠ب) . وقد أوصى مكتب المحاسبة العامة بأنه ينبغى على شركات التأمين – العاملة فى مجال التأمين على الممتلكات والتأمين ضد الكوارث – أن تكشف سنويًا عن عدد ونوع المطالبات البيئية والمدى المقدر للتكاليف والنفقات المصاحبة لتلك المطالبات . ارجع أيضًا لمكتب المحاسب الأمريكى (١٩٩٣م) .

يكونوا عرافين Soothsayers ، ولكن دراستهم وحكمهم يكون أسهل عند تحديد وقياس مهامهم جيداً . يحتاج نظام المحاسبة الحكومى إلى تخطيط لتوفير فرص للجهات لتسجيل الالتزامات الموضحة أعلاه .

تنص الحسابات ذات النوع التجارى التى أدخلت فى كل من استراليا ونيوزلندا والولايات المتحدة (مع اختلاف التغطية) على تسجيل هذه الالتزامات . وببساطة ، فإن تسجيل العمليات المالية ليس حلاً . ودور التسجيل هو كشف الحالة المالية للمنشأة والحكومة والالتزامات ، التى تحتاج من أجل الاعتراف بها إلى الوضوح كجزء من تطبيق الميزانية السنوية . ويمكن أن يكون حجم الالتزامات أكبر مما هو مقدر وقد يتجه للزيادة بعد بداية السنة المالية . وكما لاحظ مرة بنجامين دزرائيلى Benjamin Disraeli "ما نتوقعه نادراً ما يحدث وما نتوقع قلة حدوثه يحدث" . ولهذا السبب فإن معلومات المحاسبة الخاصة بالالتزامات يجب أن تكون متكاملة عملياً مع طريقة معالجة الميزانية السنوية ؛ ليقدم أساساً لتخطيط السيناريو لصانعى السياسة . تلك الجهود قد لا توفر حماية كاملة ، ولكن بتطوير الجاهزية (الاستعداد) فإنها تتضمن نقلة جذرية من النمط القديم لإدارة الأزمة عندما تحدث فعلاً .

وقد يكون من الملائم إنشاء احتياطى ميزانية غير مخصص لمقابلة الأوضاع الطارئة . وتوضح التجربة أن أى احتياطى (بصرف النظر عن أهدافه المشروعة والمحدودة) يجذب كثيراً من المطالبين واستخدام الاحتياطيات يصبح قضية مثيرة للنزاع وأكثر سياسة highly politicized . إضافة إلى أنه عندما يكون الموقف المالى الشامل ضاغطاً ، لا يكون هناك مجال لتخصيص موارد مستقلة للاحتياطيات . ومن الحكمة الحصول على الأنظمة التى تسمح بتسجيل ومتابعة هذه الالتزامات حتى يتسنى مواجهتها بالصورة الملائمة . وفى غياب تلك الأنظمة ستكون (وكانت) النتائج مختلفة ، مذكرين صانعى السياسة بكلمات أنطونى إيدن Anthony Eden (١٩٦٠م ، ص ٥٢٠) : "من المستحيل قراءة السجل الآن وعدم الشعور بأنه كان علينا مسئولية ، لأننا دائماً متأخرون بدورة كاملة - دورة كاملة قاتلة .

إدارة الدين Debt Management :

قبل أن يصبح التخطيط التنموى نمطًا كانت مديونية معظم الدول (باستثناء فترات الطوارئ كالحروب) صغيرة ويمكن إدارتها . وقد رفع ذلك الدين فى معظمه نيابة عن الحكومة بواسطة البنك المركزى بصفته الجهة المالية للحكومة . وقد كان البنك المركزى أيضًا يقوم بالإدارة اليومية للمديونية بصفة عامة . ونظرًا لأن العديد من الدول لم تكن قد طورت سوق رأس المال ، فقد تم الاكتتاب فى قدر كبير من الإصدارات بواسطة البنك المركزى . إضافة إلى أن البنك المركزى قدم قروضًا للحكومة لاتخاذ السبل وتوفير الموارد المالية والسحوبات على الكشوف المتعلقة بذلك – وبالنسبة لكل الخطط والأهداف فقد كانت هناك علاقة وثيقة بين البنك المركزى والحكومة . وأى مديونية رفعت بواسطة البنك المركزى استردت من خلال مخصصات الميزانية المنتظمة ، وفى العديد من الحالات حافظت الحكومات على احتياطيات متنوعة لخدمة استهلاك القرض كنوع من إظهار حرصهم المالى وموثوقيتهم الشاملة ، ويبدو ذلك المجهود بأنه وُضع فى غير موضعه فى ظل عدم وجود أسواق منتظمة لرأس المال .

وقد أجريت الترتيبات فى الوقت المناسب لكل نوع إصدار للمديونية العامة مع مبادئ محاسبة بسيطة وعادلة . وقد تم الاعتراف على نطاق واسع بثلاثة أنواع من العمليات ، **أولاً** : كانت هناك التزامات تمويل محددة متعلقة مباشرة بأموال الملكية والأمانة ويتوقع أن تسدد منها . وهذه الالتزامات كانت فى حدود الأموال المحددة ، **ثانيًا** : كان هناك الدين طويل الأجل الذى تم تأمينه من خلال الائتمان الحكومى العام وصلاحيات زيادة العائد أكثر من تأمينه خلال احتياطيات استهلاك القرض . **ثالثًا** : تم إصدار الدين فى أغلبه على المستوى المحلى فى الدول الصناعية لتمويل المشروعات الكبيرة ، وكل مشروع تم تمويله بإصدار منفصل للمديونية وكان من المتوقع سداده من العائدات المرفوعة بعد أن أصبح المشروع يعمل بالكامل . كان النظام المحاسبى يسير على طريقة الاستحقاق حيث تم تسجيل الالتزام بمجرد أن أصبح واضحًا . وقد كانت هذه سمة مشتركة حتى فى تلك الأنظمة التى أعتبرت تقليدًا على أنها تسير وفق الأساس النقدى .

التطــورات Developments :

تغيرت هذه الصورة الخاصة بالمحاسبة جذريًا خلال الخمسينيات عندما أصبح تمويل الدين ينظر إليه كأداة في مستودع التمويل الحكومي المنتظم . وفي خلال فترتي السبعينيات والثمانينيات زاد كلٌّ من الدين المحلي والخارجي بصورة كبيرة . وفي نفس الوقت اكتشف أن الحفاظ على احتياطيات استهلاك القرض لم تعد مناسبة في الإطار الذي يتم فيه إلغاء الدين من خلال إصدارات جديدة للدين ، بدلاً من الاحتياطيات المتراكمة . ومع زيادة الدين الخارجي أصبح من الضروري إعطاء مزيد من الاهتمام بالمواضيع المؤسسية والمحاسبية . وضع عدد من الدول (بناء على طلب المؤسسات المالية الدولية في الغالب) تسجيلاً للدين الخارجي عن طريق الحاسب الآلي وأنظمة المراقبة [1] .

حول النمو الدليلي exponential growth للدين ، طريقة معالجة الدين بصورة سريعة ، وطريقة وضع الحدود القابلة للمراقبة الخاصة بمستويات الدين وعلاقة الحكومة ببنكها المركزي . توجد اختلافات كبيرة في الطريقة التي تنظم بها الدول الصناعية والدول النامية الدين ولكن الفروقات تنكمش مع فتح الاقتصاديات وما يصاحبها من توسيع للتجارة . وفي الدول الصناعية تم إدخال العديد من الأدوات الجديدة للاقتراض في الأسواق المحلية والخارجية . وتتضمن التطورات الأخرى إضفاء الصفة الذاتية بصورة مكثفة على أسواق الأوراق المالية الحكومية وذلك لتحسين عمق وسيولة أسواق الجملة الخاصة بالأوراق الحكومية وزيادة توفر لأداء الأسواق المطورة ، وإدارة السوق عن طريق المتخصصين في الضمانات الحكومية (التجار الرئيسيين) . ومع تنوع هذا السوق النامي كانت هناك آلية أكبر في سوق الأوراق المالية ، ومزيد من التخليص الفعال وتسوية الإجراءات [2] .

---

١ – قدمت برامج مستقلة غير معروضة من قبل سكرتارية الكومن ويلث common wealth ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والبنك الدولي . وقد سهلت هذه الجهود النشر المركزي للمعلومات الخاصة بالدين الخارجي بواسطة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي .

٢ – للحصول على النقاش التفصيلي ارجع إلى بروكر Broker (١٩٩٣م) ص (١٥–١٩) .

أقنعت الزيادة المتعلقة بالدين . وأثره على السلامة المالية للدول أقنعت الحكومات على متابعة السياسات الهادفة إلى تخفيض نمو الدين . وأن أحد الأهداف الأساسية للسياسات المالية فى العديد من دول أوربا خلال الثمانينيات كانت لحصر العجز ، لذا فإن الدين أيضًا يمكن أن يكون محدوداً . إضافة إلى الإجراءات السياسية فإن هذا الوقف أخذ شكل تقنين حجم العجز وحدود الاقتراض من خلال التعديل الدستورى . فى دول غرب أوربا توجت هذه الجهود بمعاهدة ماسترخت Mastricht Treaty التى حددت مستويات معقولة للعجز والدين المستحق . وبينما تظل الجوانب العملية غير مكتملة بالكامل فإن هذه الشروط أصبحت قضية للدول الأعضاء وأقنعتها بالقيام بإجراءات عاجلة جداً هدفت للتقوية المالية . وإجمالاً فقد وضعت المعاهدة حداً لممارسات السنوات الأخيرة التى أحدثت حالات العجز المتنامية وتمويلها من خلال الاقتراض الداخلى والخارجى . ويعد ذلك يتوقع من الحكومات أن تلتزم باتفاقيات ماسترخت . ويمكن أن تكون هذه التطورات مثالاً يحتذى به من جانب الدول الأخرى .

فى مطلع عام (١٩٩٤م) بدأت الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوربى فى تنفيذ قانون يجعل بنوكها المركزية مستقلة عن الحكومات . لذا فإن البنوك المركزية لن تقدم بعد ذلك قروضًا قصيرة الأجل . وفى الحقيقية فهى لن تشارك فى السوق الأساسى للأوراق المالية الحكومية . وتنظر الحكومات (بصورة متزايدة) فى احتمال تنظيم عمق وسيولة أسواق الجملة الخاصة بالأوراق المالية الحكومية . ومن المرجح أن تشجع هذه الاتجاهات تطبيقات مماثلة فى الدول الأخرى بما فيها الدول النامية .

إن البيئة الجديدة المعقدة التى سيتم فيها القيام بإدارة الدين العام لها عدة عناصر أحدها المحاسبة . ولكن المحاسبة يجب أن تتكيف على الإطار الذى يتوقع لها أن تعمل فيه ويجب أن تحدث التغيرات فى عملياتها اليومية . إن مدير المحاسبة ليس بديلاً عن مدير محفظة الأوراق المالية Portfolio Manager ، ولا يمكن لأحدهما أن يعمل دون الآخر . ولاشك أن مدير المحفظة يعتمد بشكل أساسى على المحاسب . وعلى المحاسبين والاختصاصيين المتعلقين بهم أن ينظموا أنفسهم وأن يعيدوا توجيههم للعالم المتغير .

الأهداف المستمرة Continuing Objectives :

عند إعادة توجيه التقاليد المحاسبية ، فإنه ينبغى الأخذ فى الاعتبار العلم بالمبادئ أو الأهداف الخاصة بسياسة إدارة الدين . مرة أخرى يوجد فرق ملحوظ بين توجيه السياسة النقدية لمدير محفظة الأوراق المالية وتوجيه المحاسب . فالأول معنى أكثر بتأثير السوق للإصدار المقترح للدين واختيار الأدوات ومعدل الفائدة إضافة إلى موجز عن استحقاق الإصدار . وغالبًا ما يكون المحاسب معنيًا أكثر بحكم مهامه (مهامها) الموكلة له مع هيكلة الأصول لتقابل الالتزامات . ونظراً لأن الحكومات تتنافس كثيراً فيما بينها ومع القطاع الخاص فإن المحاسبين يتوقع لهم أن يعملوا أكثر مثل المراقبين الماليين فى القطاع التجارى فى إدارة ممتلكاتهم . بحيث يرى عامة الجمهور أن صافى الحقوق محفوظ أو قد يزيد . إن المحاسبين يعملون تحت عين عامة الجمهور الساهرة والمفتوحة ولا يمكنهم اللجوء للتحايل .

إن مقابلة الأصول بالالتزامات مهمة كبيرة ومعقدة . ففى الحكومات توجد الكثير من المعلومات وبالتأكيد فهى تعبر عن الالتزامات أكثر من كونها توضح الأصول . إن الأصول العادية التى تتوفر بشأنها المعلومات هى أصول سائلة مثل الأرصدة النقدية واحتياطيات العملات الأجنبية (بما فيها الذهب) ، وسندات الاستثمار قصيرة الأجل (الأسهم المالية المملوكة) والقروض القابلة للاسترداد . وعلى كل فإن تقييم هذه الأصول من المرجح أن يخضع للتقلب ويعكس التغيرات فى معدل الفائدة وأسعار الصرف . وتوضح الأصول المادية الظاهرة فى حسابات الدخل الوطنية قوة وإمكانيات الاقتصاد أكثر من صافى الحقوق . إن تراكم الأصول يلقى الضوء على الممتلكات الصافية للبلد ودرجة انفتاح الحكومة . ويجب عمل تمييز بين الالتزامات الأجنبية والمحلية حتى يمكن ترتيب مقابلة الأصول . وعلى الرغم من أن المهمة الشاملة أكبر من أن يقوم بها المحاسبون بمفردهم ، فإنهم يلعبون دوراً هاماً .

هناك هدف واحد مشترك بين المحاسب ومدير إدارة الائتمان أو الدين يتعلق بتكاليف الاقتراض . ولأن الاقتراض أصبح سمة دائمة لإدارة أموال الحكومة ، فإن الحاجة لحصر التكاليف تصبح أكبر . وهذا الاعتبار لم يهيمن فى السابق على الإدارة المالية للحكومة ؛ لأن البنك المركزى أدار معظم العمليات المالية اليومية عمومًا . ومع

تزايد استقلال البنوك المركزية فإن إدارة الدين يرجح أن ترجع للحكومات ، لحصر التكلفة فى إدارة الدين يوجد هناك عنصران ، الأول : يتطلب تأمين أفضل شروط ممكنة للإصدار المقترح وإيجاد أبسط وأرخص طريقة من الناحية الإدارية . والثانى يتعلق بالتكاليف الإدارية للجهة أو المؤسسة القائمة بإدارة الدين .

إن تأمين أفضل الشروط الممكنة هو هدف رئيسى لكل من المحاسب ومدير محفظة الأوراق المالية . وقد يتشابك دورهما فى العملية التى يصعب تحديدها ، حيث يتوقف دور المحاسب ويبدأ دور المدير (وفى الحقيقة يمكن القول بأن هذه الفوارق مصطنعة ولا وجود لها على الصعيد العملى ، وإن هذه الفوارق تساعد فى إيضاح دوريهما) . وتصبح هذه العلاقة القوية أكثر فى الإطار الذى تتغير فيه الأدوات وتكاليفها والمخاطر بصورة دائمة . وفى العديد من الدول تتم معالجة إصدار الدين بالتشاور الوثيق مع البنوك والمؤسسات المالية الأخرى التى تحصل عادة على رسوم عن خدماتها . وفى بعض الحالات تكون الرسوم جوهرية وتساهم فى رفع تكاليف الاقتراض . ويمكن لتلك الزيادات فى التكاليف أن تكون لها ديناميكيتها الخاصة بها وأن تلغى جزئيًا الجهود النشطة المبذولة لحصر التكاليف الناشئة عن توفير السلع والخدمات . وقد يتعين استقصاء الخيارات المتاحة مثل المزادات العلنية ، التى لا تشترط عادة دفع أى رسوم أو عمولات . ويجب أن تسير هذه الجهود جنبًا إلى جنب مع الجهود الرامية لاحتواء التكاليف التنظيمية (انظر المناقشة أدناه) .

التنظيم Organization :

تنقسم إدارة المديونية التى تعتبر بسيطة ومنظمة نسبيًا إلى أربعة أجزاء واسعة ذات ترتيبات إدارية : (١) يتم الإصدار والإدارة اليومية للمديونية بصفة عامة بواسطة البنك المركزى . (٢) فى بعض الدول تتولى وزارة المالية والتخطيط (بالاشتراك مع الدول مقدمة المساعدة الأجنبية) إدارة المديونية الخارجية ويتولى البنك المركزى إصدارات المساعدة المحلية [1] . (٣) فى بعض الحالات يكون الدين الخارجي والمحلى

١ - حتى فى هذا السياق قد تكون هناك ترتيبات مختلفة . وفى بعض الدول تصدر سندات الخزينة التى تكون مدتها عادة (٩٠) يومًا من قبل وزارات المالية ، بينما تتولى البنوك المركزية إدارة الأنواع الأخرى من الضمانات .

تحت سيطرة الحكومة ، ومع أن البنك المركزى يعمل كممثل مالى للحكومة فإنه يمكن أن يحافظ على تسجيل الدين ، أى يتولى الدين . (٤) فى حالات قليلة يمكن إدارة الدين الوطنى الخارجى والمحلى بواسطة مؤسسة مستقلة تكون مسئولة مباشرة أمام السلطة التشريعية ، أو يتم تنظيمها كصندوق منفصل ومستقل يعمل تحت التوجيه الشامل للحكومة [١] .

وعلى الرغم من أن هذه العلاقات قد صممت عمومًا لتكون ملائمة إداريًا أو من أجل المصداقية المالية للحكومات فهى تحتاج إلى إعادة نظر وذلك بالرجوع إلى ثلاثة معايير .

أولاً : هل هذه الترتيبات لها تأثير فى تقليص الدور المستقل الذى من المتوقع أن يقوم به البنك المركزى ؟ ونظرًا لأن أدوات الدين التى أصبحت أكثر تنوعًا وأكثر اعتمادًا قد وضعت فى الأسواق الرئيسية ؛ للإبقاء على إصدارات الدين ، فقد تكون ملائمة إداريًا فى أن تنقل للحكومة بعض الأعباء التى يتولاها البنك المركزى حاليًا . وهذا الترتيب مع توفيره الاستقلال اللازم للبنك إلا أنه قد يجعل السلوك المالى للحكومة أكثر مسئولية وحصانة . وتتضمن هذه النقلة أيضًا أن الحكومات يمكن أن تقترض حسب أحقيتها فى الاقتراض .

ثانيًا : مع وجود الروابط الوثيقة المتأصلة بين المديونية والسياسات المالية والنقدية ، ينبغى أن تكون الإدارة مستقرة لخدمة الاحتياجات الفورية لكل منهما . ومن حيث المبدأ يمكن موازنة التقسيم التنظيمى عن طريق نظام المعلومات التى يتم الحصول عليها عن طريق التقنية ، الذى يجعل المعلومات متاحة لكل المشاركين فى نفس الوقت . وقد يكون هناك بعض التقدم فى وضع مركز للإدارة بالقرب من مواقع العمل ، أى بالقرب من وزارات المالية .

ثالثًا : ينبغى تقييم تكاليف كل تنظيم أو ترتيب بصورة واضحة بالرجوع إلى مميزات وسلبيات كل واحد .

١ – أنشئت بعض الصناديق المستقلة خلال فترة الحرب فى فرنسا فى الوقت الذى كانت فيه المصداقية المالية للحكومة منخفضة جدًا . وأصبحت هذه بعد ذلك سمة عامة فى أنظمة المحاسبة الفرنسية الطابع .

دور المحاسبة Role of Accounting :

المساهمة الأولى لأى نظام محاسبى فى إدارة المديونية هى قدرته على تحديد حاجة الاقتراض . والفرق بين المتحصلات والنفقات المتوقعة هو الأساس المعتمد عليه لتحديد الحاجة الإجمالية إلى الاقتراض . وعلى العموم ، فإن المبلغ المحدد بهذه الطريقة قد لا يقترض من الجمهور ؛ لأن الحكومة أساسًا تدير عدة صناديق فى حجم منشآت الائتمان ، بما فى ذلك الأموال المتوفرة (المعتمدة) وأموال صندوق التقاعد والودائع الأخرى . ومعظمها متوقع إما بالقانون أو بالعرف (الذى قد يكون له بحكم العادة نفس إمكانية التطبيق كالقانون) أن يتم استثمارها فى الضمانات الحكومية [١] . إضافة إلى أن كل الاقتراض الأجنبى بما فيه الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية قد يمثل أجزاء من برنامج مستمر أكثر من كونه اقتراضًا جديدًا بالكامل . وهذه المبالغ تقدر أيضًا عن طريق الأنظمة المحاسبية . وبالإضافة لذلك فإن الحكومات ومن خلال جهدها لإعادة هيكلة الدين الخارجى فقد انشغلت أيضًا بديون الأسهم العادية وكذلك بالدين من أجل سداد أو مبادلة الدين [٢] . وفى كل مرحلة من مراحل تحديد الحجم الكلى لمديونية الحكومة ، إضافة لاختيار إستراتيجيات المساومة لإعادة التفاوض على الدين فإن المحاسبة تلعب دورًا بارزًا .

وفى هذه المجالات والمجالات المتعلقة بها فإن الأساس المفضل للمحاسبة هو أساس الاستحقاق . وأن نظام الأساس النقدى لا يكون كافيًا لإيضاح النتيجة الكاملة للدين .

---

١ – هذا يمكن أن يعنى أن هذه الأموال تكسب أقل مما يمكن أن تحققه إذا استثمرت فى الأوراق المالية فى القطاع الخاص . ولذلك الحد فهى تعين الحكومة بتخفيض عبء خدمة ديونها . ولكن لا يمكن التحقق من مدى هذه المساعدة بدقة نظرًا لأن الأنظمة المحاسبية ليست مصممة لاحتساب هذه المبالغ .

٢ – عند مقايضة الدين الخاص بالأسهم العادية تعطى البنوك التجارية الأجنبية عملة محلية لدينها المخصص للخارج الذى يمكن بعد ذلك استثماره فى مشروع محلى . وعادة تضع الحكومات قيودًا على المشروعات المرغوب فيها وعلى إعادة أرباح الأسهم والأصول .

وفق برنامج الدين لسداد الدين يستبدل البنك التجارى الأجنبى دين الحكومة بدين مستحق لها بواسطة شركة خاصة أو شركة تملكها الحكومة . وبعد ذلك تخضع الشركة لإعادة هيكلة رأس المال حتى يصبح الدين أسهمًا مشتركة . كما كانت هناك حالات للدين من أجل مقايضات الدين الخاص بتحسين البيئة . وكجزء من هذه المقايضة فقد وجهت الأموال الدولية للحفاظ على الحياة الفطرية لاختيار الدول النامية التى تمارس استنزاف البيئات .

لذا فإن النظام على أساس الاستحقاق يستخدم عادةً لتسجيل الالتزامات القصيرة الأجل والطويل الأجل وطريقة تحويلها إلى نقدية . ومن الغريب أن الأنظمة السائدة تتبع أساس الاستحقاق فقط لعمليات المديونية العامة ، ولتسجيل التنوع الواسع للالتزامات غير الممولة والالتزامات الطارئة التى نوقشت سابقًا فى هذا الفصل . هناك خيار واحد هو الحفاظ على نظام المحاسبة على أساس الاستحقاق مع استخدام صور خاصة لنظام الأساس النقدى . ومبدأ الاستحقاق المطبق الآن من قبل العديد من الحكومات يعتبر فى بداية مراحله . ومن ضمن الأمثلة على ذلك على سبيل المثال ، أن تُخَصَّصَ كلٍّ التكاليف وفق نظام الاستحقاق للفترة التى تحدث فيها والأداة التى تنشأ منها . لذا فإن تكاليف الفائدة تكون موزعة على عمر السند بدلاً من إظهارها كبند صرف (كما فى الأساس النقدى) فى السنة التى تسترد فيها [1] .

من الضرورى فى الفائدة المحاسبية أن تحتسب التكاليف المستخدمة (بما فى ذلك مصاريف وقيمة عدد من الحوافز الضريبية مثل شهادات التوفير البريدية) حتى يمكن وضع تكاليف أولويات السياسة الحكومية . وامتداداً لذلك فإنه من الضرورى إظهار كل سندات الدين بقيمتها الحالية فى السوق شاملةً كلاً من المكاسب والخسائر . وهذا يتيح لمديرى المديونية تصفية أو سحب بعض السندات التى يكون فيها سعر الكوبون الخاص بفائدتها أقل من القيمة الاسمية ، وهكذا تكون تكاليف استردادها منخفضة فعليًا . وتقترح كل المعايير أن يستعمل مبدأ الاستحقاق لمعرفة النتيجة المنطقية ، حيث يتم إعداد الميزانية العمومية وقائمة الدخل ومصروفات الدين يجب إعدادها . وتوضح هذه البيانات كيف تدير الحكومات مديونيتها العامة الضخمة والتكاليف (بما فيها الفرص الضائعة) المترتبة والمكاسب المتحققة .

عندما تكون الديون العامة جوهرية فإن إدارة النقد الحكومية ، يرجح أن تتأثر

١ – هذا له أثر على حجم عجز الميزانية (الموازنة) . وفى تقدير حالات عجز الموازنة تصفى المبالغ المعادة مقابل القروض الجديدة وتوضح التقديرات الصافية لأغراض التحليل كبند أقل أهمية . ويمكن إبراز العمليات التفصيلية فى الميزانيات حتى فى حالة اعتبار تلك النفقات مطلوبة أو لا تحتاج لموافقة الجهة التشريعية .

وعلى كلٍّ ، أينما تصدر صكوك الدين بمعدل سعر فائدة يساوى الصفر تكون تكاليف الفائدة مضمنة فى تقديرات الميزانية عند استردادها فقط . بينما يبدو عجز الموزانة أقل على الرغم من أنه فى الحقيقة ينمو (يزيد) طوال الوقت .

بأكثر من طريقة . فمثلاً يمكن لظهور الفائدة وإعادة الدين أن تشوه صورة الصرف ، وقد يطلب اقتراض كبير فى أوقات معينة من السنة . فإذا تزامن حدوث اقتراض مع فصل مزدحم من السنة ؛ للحد الذى تكون فيه أسواق الاقتراض مشغولة ، فإن تكاليف الاقتراض قد تكون أعلى من المتوقع . ولهذا السبب فإن على نظام المحاسبة مسئولية تحديد التوقيت الخاصة بعمليات سداد الدين وذلك فى بداية السنة المالية . وستتم خدمة هذه الارتباطات بصورة جيدة عندما يتم إدخال الحاسب الآلى فى نظام الدين ، وتتوفر معلومات تفصيلية بشأن الدفعات المستحقة ، لذا يمكن لمديرى الميزانية المركزية أن يأخذوها فى الحسبان عند صياغة خطط إدارة النقد الخاصة بهم لكل سنة .

أيضاً نظام المحاسبة له دورٌ رئيسى فى حفظ سجل الديون العامة وحفظ نظام فعال لسداد الدائنين . وتتطلب الوظيفة الأولى طباعة وحفظ وتسليم الشهادات المالية التى تمثل ملكية الدين . وفى العديد من الدول وكثيراً فى العالم النامى يلاحظ أن هناك فترة طويلة بين الاكتتاب فى إصدار الدين وبين تسليم الشهادات الفعلية . وتحدث هذه الفترة أساسًا لأن القيود المحاسبية فى السجل تتم بصورة يدوية ولا يمكن أن تساهم فى إيجاد وضع تقدم فيه المشتقات المالية قدراً كبيراً من النشاط المحفوف بالمخاطر فى المعادلة [١] . وهذا يؤيد احتمال العمل ضد الأهداف المحددة للسياسة النقدية .

تتضمن طريقة الدفع التوفيق بين سجل الديون والمدفوعات الفعلية . وتحتفظ الحكومات أو بنوكها المركزية بحسابات فردية لحاملى الديون العامة ، لذا يمكن إصدار التصريح اللازم بدفع الفائدة والأصل . ولكن نظراً لأن الدفعات الفعلية قد تدفع بواسطة إدارة أخرى فقد تبرز تناقصات بين المبالغ بالسجل والمبالغ المدفوعة . ولهذا السبب يكون من الضرورى عمل المطابقة بين الاثنين بانتظام [٢] . وقد تتطلب الدفعات المسددة للدائنين (وهذا يعتمد على كيفية تنظيم النظام المحاسبى) على مرحلتين : التصريح من حساب الحكومة ومن البنك المركزى أو البنوك التجارية المخصصة لذلك الغرض لمالكى الدين . وبينما يكون من الطبيعى توقع تزامن هاتين المرحلتين ، فإن

١ – جرب هذا فى الهند خلال عام (١٩٩٣م) . بدأت البنوك المبرمجة تبادل السندات وتقديم قروض على أساس التسليم المتوقع لشهادات الدين . وكان النشاط المحفوف بالمخاطر كبيراً نتيجة لذلك .

٢ – هذه واحدة من المشكلات التى حدثت فى إدارة الدين فى الولايات المتحدة ، ارجع لمكتب المحاسبة لعام (١٩٩٠جـ) .

التأخيرات الإدارية فى النهاية لكلتا الحالتين فى الواقع جعلت الدائنين متشائمين . وفى بعض الدول تم تحويل مهمة الدفع للبنوك التجارية خاصة عندما تكون العمليات المادية ضخمة ومتكررة .

إن تعقيد عمليات الحكومة يزداد بوضوح مما ينشئ الحاجة لإعادة النظر فى الأنظمة المحاسبية وطريق تقويتها . وستصبح هذه القضايا أكثر أهمية فى المستقبل عندما تكون الأعمال أكثر تعقيداً كذلك . ولا يمكن الإفراط فى التأكيد على الحاجة لإجراء مبكر .

الفصل الخامس

بنية (هرمية) المعلومات المالية الحكومية

Architecture of Government Financial Information

تعنى الكتابة عن التقارير المالية الافتقار إلى الكتابة عن الوضع المالى للدولة . وهناك انطباع عام وهو أنه على الرغم من البيانات الرسمية الدورية (عن وضوح وتوفر المعلومات حول المضامين المالية الخاصة بالسياسات المقترحة أو السائدة) فإنه لا يوجد إلا قدر ضئيل جداً من المعلومات المرتبة . وتلك المعلومات غالبًا ما تكون غير مكتملة وغير شاملة وغير محدثة وليس الغرض من هذا الفصل توثيق هذا الانطباع ولكن قبوله كنقطة بداية للحقيقة إلا أنه وفى معظم البلدان فإن التقارير المالية قد نصت عليها التشريعات المتعلقة بالميزانية منذ أمد طويل . ومنذ ذلك الوقت أصبحت احتياجات الحكومة معقدة . وبينما بذلت الحكومات جهوداً تدريجية لتلبية بعض الطلبات المتزايدة ، فإنه لا يبدو أنها قد حافظت عليها وأن كل الطلبات لم تتم تلبيتها بما فيه الكفاية .

قبل أقل من عقد من الزمان قال رؤساء مكاتب المراجعة فى اثنتين من الدول الصناعية "على الرغم من الرغبة الحقيقية فى التقارير المالية الحكومية ، فإنه لا يوجد إجماع مؤكد على ماهية المعلومات التى ينبغى على الحكومات الفيدرالية تسجيلها ورفع تقارير بشأنها . وقد وضعت العديد من الافتراضات ولكن حتى وقت قريب لا يوجد إلا قدر ضئيل من الجهد المنظم للتوفيق بين الآراء المتضاربة والحصول على الإجماع . ويبدو الوقت الآن أكثر ملاءمة لمثل ذلك الجهد" [1] . ولاشك أنه يبدو أن هناك إنفاقًا أكبر الآن حول ما هو مطلوب ؟ ومتى يطلب ؟ وكيف يمكن تقديمه ؟ .

أهمية المعلومات المالية Importance of Financial Information :

عادة فى الدول التى لعبت فيها السلطات التشريعية دوراً هامًا فى دراسة واعتماد السياسات المالية وضبط المخصصات المالية ، فإن الحكومة كانت ملزمة قانونيًا برفع تقارير دورية حول التقدم الذى سيَّر تنفيذ الميزانية لاحقًا ، وكجزء من النشاط الختامى لدورة الميزانية فقد طلب من الحكومات كذلك تقديم الحسابات إلى السلطة التشريعية وإلى إدارة التدقيق (المراجعة) . وهذا العرف القانونى الذى يسود فى العديد من الدول أظهر أيضًا إطاراً للتطبيقات المحاسبية . وقد قدمت الحسابات فى شكل اعتمادات أصلية ، لذا فإن أى انحرافات ومصادرها أو مسبباتها يمكن فحصها .

١ - ارجع إلى مكتب المحاسبة الأمريكى العام ومكتب المراجع العام الكندى (١٩٨٦م) ص (٣-٤) .

إن ممارسة محاسبة المسئولية القانونية لم تكن سمة من سمات الأنظمة الإدارية للاقتصاديات المركزية للتخطيط السابقة ، التى لم يكن لديها إجراء رسمى لمراجعة الميزانية أو حسابات السنة الماضية . وكان التركيز فى هذه الدول على الفحص أكثر من المراجعة اللاحقة . ووفق التخطيط المركزى ، فإن أنظمة المحاسبة فرقت بين السجل الإحصائى الذى حددته جهات التخطيط ، وبين السجل المالى المطلوب للإدارة المالية . وحيث إن كل خطوة من النشاط محسوبة فى الخطة ، فإنه يجب وعند التقدم فى سير العمل إرسال تقارير عنه إلى الإدارات المركزية . وهذا التقليد الخاص برفع التقارير ركّز على احتياجات الإدارة الداخلية للجهات المركزية ، وجهات الصرف ، والحكومة ككل . ويشكل هذان العنصران (وهما محاسبة المسئولية القانونية والتقارير المالية للإدارات الداخلية) فى الوقت الحاضر المعيارين التوءمين لأنظمة المعلومات المالية . وقد اكتسبت هذه الأنظمة إلحاحًا جديداً فى سياق التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الأخيرة .

من الناحية السياسية فإن أهم تطور يؤثر على التقارير هو ازدياد عدد الديموقراطيات . ونظراً لأن الدول تتحول من الديكتاتورية إلى الديموقراطية (حيث تلعب السلطة التشريعية دوراً حاسماً) فإن هناك أيضاً زيادة فى الطلب على المحاسبة ووضع اتخاذ القرار وحكم القانون . وعندما تطبق هذه الطلبات على الإدارة المالية فإنها تترجم إلى معلومات إضافية تسلط الضوء على كيفية التوصل للقرارات بواسطة الجهة التنفيذية وعلى كيفية تنفيذها . إضافة إلى أن التغييرات الأخيرة فى الديموقراطيات العريقة (كالمملكة المتحدة) التى ظلت تبحث عن دور أكبر لمشاركة المواطن ساهمت فى المطالبات الإضافية بالمعلومات المالية .

أخيراً ، فقد أدى نمو تقنية الأقمار الصناعية إلى تضييق الفجوة بين الحكومة ومواطنيها ، وأصبح كلٌ منهما يسعى للتأثير على الآخر بشأن الخيارات الاجتماعية . ويذكر الآن أن الدولة تحولت من التوجيه عن طريق المسرح إلى التوجيه بواسطة التلفزيون ، حيث إن دقائق قليلة على التلفزيون يمكن أن يكون لها تأثير أكبر من العروض المسرحية التى يستعان فيها بنصف مليون شخص . وتفضل الحكومة من جانبها تقديم مزيد من المعلومات حول نقطة تظهر قوتها ، وهو تقديم الخدمات

العامة . ويسعى المواطنون إلى الحصول على خدمات إضافية ، إضافة إلى تغييرات فى نوعية الخدمات المقدمة . ويسعى كل طرف إلى الحصول على تغذية عكسية من الآخر . ويؤكد كلا الموقفين على الحاجة إلى معلومات منتظمة ، ومحايدة حتى يكون النقاش موضوعياً وفعالاً .

تمثل التطورات فى القطاع الاجتماعى تغييرات فى تركيبة النفقات العامة . ومنذ أواخر الثمانينات فقد خصص جزء أكبر من النفقات الحكومية للتحول الاجتماعى بما فى ذلك معاشات التقاعد وأنظمة السلامة ومقاييس إزالة الفقر . وفى ذلك الصدد فقد شرعت الحكومة فى العديد من مقاييس الرعاية الاجتماعية . التى أدت إلى مناقشات مكثفة حول فوائد هذه النفقات وكيف يمكن تطوير هذه الفوائد . وقد تأثرت هذه المعلومات المقدمة من الحكومات بالسياق الاجتماعى والسياسى الذى درست فيه المعلومات وقدمت . والمعلومات هى مفتاح الحصول على وعى اجتماعى أكبر وتعزيز لمشاركة المواطن . ولكن المعلومات سلاح ذو حدين . فهى قد تؤيد رأى من يقدمونها (إذا كانت الرغبة فى المعلومات أقل مما هو متوقع) ويمكن أن تأتى بنتائج عكسية لمن يقدمها . وعلى الرغم من تلك المخاطر ، فإن الجهة التى تقدم المعلومات لا يمكنها منع نشر المعلومات التى يمكن أن تصورها بصورة سلبية . ومن واجب الحكومات أن توفر المعلومات للمجتمع .

تؤكد التطورات الاقتصادية على الطبيعة القرينية لبعض المطالبات بالمعلومات المالية من جانب الحكومة . والطلب التقليدى المجسد فى تطبيقات معظم الحكومات هو توفير الحسابات التى توضح كيفية إنفاق المال العام . وهذا الطلب ألحق الآن بطلبات أخرى لمعلومات دورية حول كيفية استخدام أدوات السياسة الاقتصادية ومدى نجاحها . والعديد من الحكومات لها الآن حدود قصوى (سقوف) إجبارية بشأن المستوى الكلى للنفقات وحجم العجز والنفقات العامة لبرامج محددة كالدفاع والمستحقات . وعندما تتجاوز الحكومة هذه السقوف ، فإنه يتم القيام بإجراءات لحجز الأموال . ويقترح استخدام تلك الأدوات الخاصة بالتحكم على أن كلاً ممن هم داخل وخارج الحكومة يحتاجون إلى معلومات منتظمة عن عمليات الحكومة .

مقارنة القطاع العام بالخاص Public and Private Sectors Compared :

تقترح الخصائص الموضحة أعلاه أن الحكومات أصبحت بالصدفة أو بالتخطيط أو من خلال عملية التطوير بيوتًا زجاجية حقيقية ، وأن كثيرًا من قراراتها ستتخذ على مرأى من عامة الجمهور . وهذه الخاصية (من بين خصائص أخرى) تميزها عن القطاع الخاص على الرغم من أن القطاعين لهما الكثير من الخصائص المشتركة ، ومن المفيد مقارنة النظامين .

إن كلاً من القطاع العام والقطاع الخاص مسئولان عن تصرفاتهما ، وكلاهما ممول من الجمهور ، حيث إن الأول يتميز بأنه مختار أكثر وبينما الثانى له مشاركة شعبية أكبر . وكلاهما يقدمان خدمة للجمهور ، فالقطاع الخاص يقدم خدمة مقابل سعر يتضمن تعويض رأس المال المستخدم . والحكومة قد تطلب وقد لا تطلب ثمنًا عن الخدمات التى تقدمها . وكلاهما يجمع رأس المال ولكن الحكومة لها سلطة قوية (إجبارية Coercive) لجباية الضرائب لتمويل تقديم الخدمات وكلاهما تترتب عليه التزامات قصيرة ومتوسطة الأجل . وكلاهما مسئول عن الأموال المتحصلة وعن الرسوم المتحصلة .

وبالمقارنة يستخدم القطاعان تقليديًا إطارات محاسبية مختلفة . تقدم المؤسسة التجارية لمجلس إدارتها ميزانية ، قد لا تنشر بسبب المنافسة ، وفى نهاية الفترة المحاسبية تقدم الميزانية العمومية ، وقوائم بالدخل والمصروفات المصاحبة . وفى القطاع الخاص يكون للميزانية العمومية حدٌ أدنى تقصد به الأرباح والخسائر . إضافة إلى أن أداءه قد يقيَّمُ بصورة أكثر موضوعية وانتظامًا ، بسبب وجود شركات أخرى تعمل فى أنشطة مماثلة .

وبالمقارنة تكون أعمال الحكومة أكثر انفتاحًا . وفى معظم الحالات تكون الموازنة الحكومية وثيقة عامة تخضع لتعديلات عادة بين تقديمها للمرة الأولى بواسطة السلطة التنفيذية واعتمادها نهائيًا بواسطة السلطة التشريعية . كما تقدم الحكومة حساباتها فى نهاية السنة المالية . وتقدم الحكومة عددًا كبيرًا من الخدمات بعضها لا تقدمه أى

مؤسسة أخرى . إن انفراد الحكومة يجعل المقارنة صعبة وتقييم التنفيذ يحتمل أن يكون مثيراً للجدل . ونظراً لأن عامل الربح فى الحكومة يوجد مع تقديم الخدمات لأنشطة قليلة فقط فإن حساباتها لم تهدف إلى تقديم معلومات حول جميع الأصول والالتزامات ، التى هى أقل كثيراً عن الالتزامات المستقبلية التى تحتاج إلى تمويل إضافى . ورأت الحكومات عبر السنين تحليل هذه الجوانب من خلال الميزانيات القادمة وحسابات الدخل الوطنى الشاملة التى تقدم معلومات عن تدفق رؤوس الأموال ومصادر المعلومات الأخرى الملحقة .

أدت الاختلافات بين القطاعين العام والخاص إلى إثارة الاقتراحات التى تنادى بتطبيق النمط التجارى للأساليب المحاسبية على الحكومات . ويدرس بقية هذا الفصل (من بين مواضيع أخرى) التركيبة التقليدية للمعلومات فى الحكومة وكيف تلبى اهتمامات المستخدم . يجب ملاحظة وجود خاصيتين فى العمليات الحكومية . وأن الخصائص الفريدة للخدمات الحكومية ليست محصورة بالكامل فى الميزانيات العادية أو الحسابات المتعلقة بذلك ، التى توضح عادة المدخلات صوراً قابلة للمقارنة للخدمات المقدمة . وقد يكون من الصعب أيضًا إنشاء علاقة محددة بين الموارد التى تحصل عليها الحكومات وبين الخدمات التى تقدمها ثانيًا . إن تصميم أنظمة الضوابط الداخلية أكثر من احتياجات المستخدمين . وإن المعلومات تكاد أن ينظر إليها كمنتج طبيعى للإدارة المالية الحكومية أكثر من كونها منتجًا صُمِّمَ لمقابلة الاحتياجات الخارجية . وهذه الخاصية الثانية المتأثرة (من بين أمور أخرى) بحقوق الملكية فى الإفصاح والاهتمام بحماية المستثمرين ، تعتبر عادية للقطاع التجارى أيضاً .

مبادئ إعداد التقارير Principles of Reporting :

إن التقارير التى تعدها الحكومة للاستخدام الداخلى والخارجى محكومة ضمنًا بثمانية مبادئ موضحة أدناه .

الشرعية Legitimacy :

إن عبارة "قائمة مالية" عبارة عامة يرجح أن تكون لها معانٍ مختلفة لمجموعات مختلفة . فالتقارير يجب أن تكون مناسبة للمستخدمين المعينين بها ، وأن تعد وفقًا لمعايير محددة فى شكلها ومضمونها . ويتضمن تحديد المعايير تفاهمًا مشتركًا بين المستخدم والمعد للقوائم حول طبيعة ومحتوى المعلومات المالية ولا يتطلب بالضرورة مرسومًا أو أمرًا تنفيذيًا أو تشريعيًا . وبدلاً من ذلك يمكن أن تؤدى هذه الوظيفة حسب العرف .

القدرة على الفهم Understandability :

إن الهدف الواسع للتقارير المالية هو توفير محاسبة المسئولية أو المساءلة accountability . وتعنى كلمة "مسئول accountable" حسب القاموس "أن تكون ملزمًا بتفسير أفعال الشخص وأن تبرر ما يفعله" . لذلك يجب أن تكون التقارير مفهومة لمن يستخدمها . ولكن لعدم وجود مستخدم نموذجى له خصائص محددة وثابتة فإن هذا المبدأ يجب أن ينظر إليه كحث على الوضوح والبساطة . والسؤال المهم هو : ما هى التغييرات المطلوبة فى تقديم التقارير المالية التى تخدم المستخدم المحتمل ؟ وفى أثناء عملية صنع هذه التغيرات تكون هناك حاجة للتحديد لتفادى معالجة المعلومات المعقدة من الداخل ؛ لأن محاولات تبسيطها قد تجردها من أهميتها [1] .

---

١ - قدمت اقتراحات من وقت لآخر حول كيفية تبسيط تقارير المعلومات المالية للمستخدم : ويقترح ليكيرمان Likerman ، على سبيل المثال أن التقرير يجب أن يكون كالتالى : "(أ) يقلل من المصطلحات والاختصارات لأقصى حد وألا تكون متحيزة . (ب) أن يكون لها أساس وعرض منطقى . (جـ) أن تلخص النقاط الرئيسية . (ذ) ألا تسهب فى التفاصيل بصورة كبيرة . (هـ) ألا تكون محرفة وبسبب اعتبارات العلاقات العامة . (و) أن تكون واضحة حول طبيعة وتكلفة وسير العمل فى المشروعات الرئيسية . (ز) أن توضح أثر مستويات السعر المتغير" . وأضاف أنه يجب أن يكون هناك توازن جيد بين الأرقام والنص والجداول ، وشرح واضح بالأرقام للنص ، انظر ليكيرمان (١٩٨٩م) ص (٢٩) .

إمكانية الاعتماد عليها (المصداقية) Reliability :

يتوقع للتقارير المالية أن تكون موضوعية ، وكما أشير إليه آنفًا فإن المؤسسات فى القطاعين العام والخاص ، ترغب دون شك فى المعلومات التى تلبى حاجاتها . وهذا يمكن أن يعتبر من المقومات الضرورية للمنطق التنظيمى . كما أن خصائص المعلومات التى يعول عليها يصعب حصرها وشرحها بعض الشيء . ولكن تلك التى تبطل هدف التقارير يسهل تحديدها من البداية . وذلك من أجل تمييز الحقائق من التقديرات . وعلى الرغم من أن المحاسبة تتضمن بالضرورة التحقق من الحقائق ، فإن بعض التقارير قد تحتوى على معلومات تقديرية . وحسب رأى المستخدم فإن درجة التقدير تحدد مصداقية المعلومات . لذا يجب الإفصاح عن طريقة التقدير والتى تحدد مصداقية المعلومات . ونظراً لأن الطريقة تتغير ، فإن الاختلافات (والنتائج المختلفة التى يرجع لها أن تحدث) يجب الإفصاح عنها كذلك . وفى بعض الحالات فإن تغطية المعلومات ستحدد النتائج التى يمكن أخذها من التقارير . وهنا يفضل المستخدم للمعلومات (مرة أخرى) أن يبلغ بأى تغييرات تجرى من البداية . والمصداقية لا تعنى الثبات والانسجام لذاته . ولكن أكثر أهمية هو أن يبلغ مستخدمو المعلومات بكامل التغييرات بدلاً من اضطرارهم لكشف التغييرات بأنفسهم مما قد ينتج عنه انتقادات لتلك المعلومات فقط .

الملاءمة Relevance :

تقدم المعلومات استجابة للحاجة المعروفة بشكل واضح . وهكذا فإن الدور التقليدى لتقديم الحسابات المالية المكتملة كان لإخطار السلطة التشريعية بما تم خلال تلك الفترة . وتتضمن هذه الخاصية الحاجة لمعرفة مستخدمى المعلومات واحتياجاتهم . هناك انتقاد واحد شائع للمعلومات المالية الحكومية وهو وجود إفراط فيها (وليس نقصًا) . فالعديد من الحسابات معدة ومقدمة دون الأخذ بالحسبان لحاجات المستخدمين . ولاشك أن البعض يضع بالحسبان أن المعلومات تصدر بصورة روتينية حسب التقليد وليس

حسب الحاجة . وبمرور الوقت قد تصبح بعض المعلومات دون تغيير . ولا يمكن افتراض صلة قوية للمعلومات بالموضوع . ويجب تحديد وتمييز المستخدمين للمعلومات بالموضوع . ويجب تحديد وتمييز المستخدمين للمعلومات حسب نوعهم وحسب المعلومات التي يرغبون فيها .

إمكانية المقارنة Comparability :

إن تقديم المسئولية يعنى أن المؤسسة المعنية ترغب فى عرض نفسها للتقييم ، وهى عملية معقدة تتضمن العديد من الخطوات ، إحداها : هو مقارنة الأنشطة المتشابهة . ويجب أن توفر المعلومات المعدة إطاراً مرجعياً لمقارنة المؤسسات مع المهام المماثلة حتى يمكن تقدير تكاليف تقديم خدمات إضافية . وتفترض هذه العملية أهمية سياسية واقتصادية كبيرة على المستوى شبه المحلى داخل الدولة ، وكذلك عندما تكون الدولة عضواً فى منظمة إقليمية . ويمكن أن يتضمن التنازل عن الموارد العامة للسلطات المحلية تقديراً للجهود النسبية المبذولة لضمان الاقتصاد والفعالية فى الإنفاق . وقد يتضمن توفير المعلومات القابلة للمقارنة إعادة ترتيب المعلومات لتتوافق مع التصنيف المختار . وهكذا فإن الحسابات السنوية المرتبة عامة حسب فئات الحصص تحتاج إلى إعادة تصنيف . وأن تقديم المعلومات القابلة للمقارنة هو إظهار آخر لإمكانية الاستجابة لحاجات المستخدم .

الوقتية (تقديم المعلومات فى الوقت المناسب) Timeliness :

إن عمليات الآلية القضائية وآلية توفير المعلومات لهما خاصية مشتركة . ويمكن للتأخير أن يبطل صلاحية وجودهما معاً . فإذا قدمت المعلومات بعد مدة طويلة من الوقت المناسب لتقديمها ، فهذا يعنى بالنسبة لمستخدمى المعلومات أن الالتزام أصبح روتينياً . وفى معظم الحكومات (وأحياناً فى القطاع التجارى) لا يتم إصدار معلومات المحاسبة حتى تعتمد أو تصحح بواسطة مكتب المراجعة

الخارجى (أو بواسطة مجلس الإدارة فى حالة الشركات) . أحيانًا يتم تأخير المعلومات لأنها لا تتاح ، حتى يتم التأكد من تقييدها الكامل بالقانون . وفى حالات أخرى قد تنتج حالات التأخير عن جهود غير كافية لجعل المعلومات دقيقة . وعلى الرغم من أن عدم الدقة قد يؤثر على مصداقية المعلومات فإن هناك تناوبًا بين الدقة وتقديم المعلومات فى وقتها المناسب . ويمكن التخلى عن بعض الدقة لأجل تقديم المعلومات فى وقتها المناسب .

الثبات Consistency :

يجب أن تكون التقارير متوافقة على مر الزمن ، فيما يتعلق بالتغطية (لطبيعة المنشأة المعد عنها التقرير) والتصنيف والأساس المحاسبى . والثبات لا يعنى رفض عمل التعديلات المطلوبة والمفيدة ؛ ما دام الأساس المنطقى للتغيرات واضحًا . ويسهل إثبات إعداد واستخدام المعلومات ويؤدى لإطار مقبول بصورة مشتركة .

مدى الاستفادة منها (الفائدة) Usefulness :

المعيار الأخير لإعداد التقارير المالية هو مدى فائدتها . ولكى تكون التقارير مفيدة داخل وخارج الجهة ، فإنه يجب أن تساهم فى فهم الأنشطة الحالية والمستقبلية لمصادر الجهة واستخدامات الأموال والدقة فى استخدامها .

إن المبادئ العالمية العامة المذكورة أعلاه تنطبق على كل من المعلومات المالية وغير المالية مثل مقاييس الأداء . فإذا اعتبرت المبادئ عالمية ، فلماذا ينحرف التطبيق عنها ؟ وتكمن الإجابة فى كون أن المعلومات أداة للإدارة . ومثل غيرها من الوسائل الأخرى فإنه يمكن الاستفادة ويمكن إساءة استخدامها .

أنظمة المعلومات القائمة Existing Information Systems :

على الرغم من القيود على التعميمات والاختلافات فى الممارسة داخل الدولة ، فإنه يمكن عمل بعض البيانات الواسعة بشأن المعلومات المالية الصادرة من الحكومة . **أولاً** : تصدر الحكومات مقادير ضخمة من المعلومات المالية . ومن ثم فإن قائمة بالوثائق التوضيحية ونوع المعلومات الصادرة موضحة فى الجدول رقم (١١) . **ثانياً** : إن أصول الوثائق وتوفرها للجمهور تخضع (على نطاق واسع) للقوانين الخاصة بذلك أو لقواعد معينة أو للعرف . وعلى سبيل المثال تصدر التقارير الخاصة بالموقف الاقتصادى العام للدولة من البنك المركزى كخدمة للمجتمع لتسهيل النقاش المعلن (الإثارة) حول مضمون السياسات المقترحة . ويلزم القانون بصفة عامة تقديم الحسابات السنوية إلى السلطة التشريعية . قامت العديد من المؤسسات الاقتصادية الحكومية على مر الزمن بإعداد تقارير عن جوانب معينة من الموارد المالية العامة . وعلى سبيل المثال تصدر إدارات الدخل معلومات عن مصادر الدخل ، بينما تجمع الأخرى المعلومات الخاصة بالديون الأجنبية للأغراض الإدارية . وكنتيجة طبيعية لهذه العملية تعكس المعلومات الصادرة المصالح الإقليمية للمؤسسة . وهذا بدوره يؤدى لاختلافات فى توجيه ونشر المعلومات الصادرة .

التعميم الثالث هو أن المعلومات الصادرة مخصصة أساساً للاستخدام المحلى ، لأن المعلومات سرية (فى بعضها) ولكن أيضاً لأن أنظمة المعلومات الحكومية مصممة أصلاً للاستخدام المحلى . أخيراً فإن نظام إعداد التقارير قد تطور على مر السنين . وقد تطورت الميزانيات بصورة متزايدة فى بعض الدول وقدم قدر كبير من المعلومات الخاصة بوضع الموارد المالية للحكومة للسلطة التشريعية ولعامة الجمهور . إضافة إلى أن تكرار الميزانيات قد زاد (خاصة فى الدول ذات التضخم المرتفع) وفى بعض الدول أصبحت المراجعات المتوسطة المدى الخاصة بالميزانية أصبحت إلزامية ومطلوب تقديمها للسلطة التشريعية .

الجدول رقم (١١)

نظام إعداد التقارير النموذجي

البيان	التوزيع	الخصائص
الموقف الاقتصادى والمالى العام : - تقرير حول الموقف الاقتصادى العام .	وثيقة داخلية .	معدة بواسطة وزارة المالية لأغراض الرقابة الداخلية .
- تقرير حول الموقف (الوضع) الاقتصادى .	وثيقة داخلية .	معدة بواسطة البنك المركزى لاستخدامه بواسطة الحكومة .
تمويلات الحكومة : - الميزانية السنوية .	هذه وثيقة عامة فى معظم الدول . وفى بعض الدول تعتبر وثيقة سرية ولاتتاح للجمهور .	تضع تفاصيل الإيرادات والنفقات والمديونية . وهى مطلوبة غالبًا التشريع البرلمانى .
- الميزانية أو المراجعة متوسطة الأجل .	كما هو موضح أعلاه .	كما هو موضح أعلاه .
- التقرير الشهرى بشأن الإيرادات والنفقات والخدمات المالية (التمويلية) .	هذه وثيقة داخلية فى بعض الدول . وفى دول أخرى تعتبر عامة وتصدر أيضًا فى نشرة البنك المركزى .	يقدم موجزًا وتفاصيل لكل عنصر . وأن أعمال المؤسسة العامة ليست مضمنة عامة .
- التقرير الأسبوعى بشأن الأموال (التمويلات) الحكومية .	للاستخدام الداخلى بالنسبة للحكومات .	يتضمن الأعمال الكلية الواسعة .
- التقرير اليومى بشأن الأموال (التمويلات) الحكومية .	كما هو موضح أعلاه .	يستند هذا التقرير عادة على المعلومات الكلية المقدمة من النظام المصرفى بنهاية كل يوم عمل ، بشأن العمليات المالية التى جرت وبشأن موقف الأرصدة .
- الحسابات السنوية .	متاحة لعامة الجمهور ، وهى مخصصة فى معظم الحالات للموافقة التشريعية والإجراء المتعلق بها . وفى بعض الدول تكون مخصصة للاستخدام الداخلى فقط .	يتم تجميعها بواسطة المحاسب العام لتقديمها إلى جهاز التدقيق والبرلمان .

تابع - الجدول رقم (١١)

نظام إعداد التقارير النموذجى

البيان	التوزيع	الخصائص
- تقرير التدقيق السنوى .	يصدر غالبًا فى جميع الدول التى توجد بها أجهزة تدقيق عليا . وتصدر هذه التقارير سنويًا وتتاح لاستخدامها بواسطة الجمهور .	يحتوى التقرير فى معظم الحالات على مراجعة تفصيلية لتخصيص الحسابات والقضايا التى تنظر تحقيقًا وإجراء تشريعيًا .
الإيرادات : - التقارير الأسبوعية عن الإيرادات المحصلة .	للاستخدام الداخلى غالبًا .	توضح التقارير حالات التحصيل لكل فئة من فئات الإيراد .
- تقارير شهرية عن الإيرادات المحصلة .	كما هو موضح أعلاه . وقد يصدر ملخص للعائدات المتحصلة كما هو مشار إليه آنفًا .	كما هو موضح أعلاه .
المصروفات (النفقات) : - بيان أسبوعى بالنفقات .	للاستخدام الداخلى .	يتم تجميعها بواسطة جهات الصرف أو الجهات المركزية وتوضح تطور الإنفاق لكل فئة .
- تقرير شهرى عن النفقات .	يصدر بصفة عامة كما هو مشار إليه أعلاه .	توضح هذه البيانات تفاصيل النفقات الخاصة بكل إدارة وبكل جهة .
وضع (موقف) السيولة : - المتحصلات والمدفوعات النقدية .	للاستخدام الداخلى .	كما هو موضح أعلاه تعد المعلومات اليومية الخاصة بالمبالغ الإجمالية على أساس "مجاميع المراقبة" المنقولة بواسطة النظام المصرفى .
الفئات الأخرى : - وضع الأموال غير الظاهرة فى الميزانية .	للاستخدام الداخلى .	معدة على أساس خاص للاستخدام الداخلى .

تابع - الجدول رقم (١١)

نظام إعداد التقارير النموذجي

البيان	التوزيع	الخصائص
- الدعم الأجنبي .	هذا جزء من المعلومات الصادرة سنويًا في العديد من الدول .	مبالغ الدعم بها والمسلمة والمستخدمة موضحة .
- الدين المحلي .	صادر مركزيًا من البنك المركزي من خلال النشرات الصحفية الأسبوعية أو النشرات الشهرية .	تفاصيل المديونية التي لم تسدد والإصدارات الجديدة والحركات الخاصة بالمديونية .
- الدين الأجنبي .	تصدر تقارير (أسبوعية ، شهرية) بصورة أكثر تركيزًا للاستخدام الداخلي وتكون المعلومات متاحة للجمهور على أساس سنوي .	توضح التقارير المديونية التي لم تسدد وخصائصها وشكل استحقاق الدين والمشروعات الممولة .
- البيانات الخاصة بأداء أنشطة الجهات .	في قليل من الدول تصدر الإدارات المعلومات الخاصة بالأداء في تقاريرها السنوية .	توفر التقارير السنوية عندما تصدر قدراً جيدًا من التفاصيل الخاصة بأنشطة الجهات .
- الميزانية المستقبلية .	في قليل من الدول توضح كل من الميزانية وميزانية الاستثمار والاحتياجات المستقبلية .	يختلف مدى التفاصيل . وبصفة عامة توضح النفقات العامة للبرنامج والمشروع والاحتياجات المستقبلية .
- مؤسسات الدولة .	تتوفر المعلومات الموحدة عن قطاع المؤسسات في قليل من الدول فقط . وفي بعض الدول تصدر المؤسسات بيانات ميزانيتها السنوية ولكنها ليست موحدة .	عندما تتوفر المعلومات الموحدة فهي تقدم حسابات تفصيلية خاصة ببيانات الميزانية وبيانات الدخل والصرف وبيانات خاصة بمصادر واستخدامات الأموال .
- التمويلات المحلية .	تتوفر المعلومات الموحدة عن الموارد المالية المركزية والمحلية في قليل جداً من الدول . وفي بعض الدول يوجد توحيد (بصورة مميزة) لحكومات محلية مميزة .	يسعى هذا التوحيد الخاص بالمعلومات (الذي تقوم به عادة المؤسسات المستقلة أو البنوك المركزية) إلى تقديم بيانات مالية لكل مستوى من المستويات الإدارية .

البحث عن احتياجات المستخدم Search for User Needs :

على الرغم من توفرها ، تحتاج المعلومات إلى أن تكون هادفة أكثر لتعزيز الفائدة منها . وترى هذه الحاجة بصورة مختلفة من قبل مقدمى المعلومات من جانب ومن قبل مستخدميها من الجانب الآخر . ويقترح الأول أن تظل التقارير غير مقروءة فى معظمها . ويقول ليكيرمان Likierman (١٩٨٩م) بأن الاستجابة الدنيا وانخفاض طلبات التقارير يبرر وجهة النظر هذه ، ويضيف أنه "من الصعب عادة على جامعى المعلومات أن يفهموا أنه لا أحد من الناس يمكن أن يدرك حتى وجود تقاريرهم"إطلاقًا (ص ٢٩) . من الجانب الآخر يبدو أن المستخدمين يشعرون أن المعلومات بحاجة إلى تنظيم أفضل فى اعتراف واضح بحاجاتهم إليها . ولكن من هم مستخدمو المعلومات وما هى احتياجاتهم ؟ ويختلف المستخدمون وأهدافهم فى الحصول على المعلومات المالية من وقت لآخر ومن مكان لآخر حسب الوضع . ولتحديد مستخدمى المعلومات أجرت مكاتب المراجعة فى كل من كندا والولايات المتحدة مسحًا عام (١٩٨٦م) [1] أسفر عن نتائج واضحة . وقد قسم المسح المستخدمين إلى ست فئات كبيرة هى : المشرعون والمواطنون ، وسائل الاعلام ومجموعات الاهتمام الخاص ، المخططون والمديرون الحكوميون ، الاقتصاديون ، المستخدمون المشتركون ، وأخيراً المقرضون وتجار الضمانات [2]. وقد تم تلخيص نتائج المسح فى الجدول رقم (١٢) . وتقترح الاستجابات أنه باستثناء بنود محددة – مثل إعداد التقارير الخاصة بالتزامات معاشات التقاعد وممتلكات الحكومة من الذهب وتراكم العائدات الضريبية وتقييم الأصول ومؤشرات الأداء – يوجد قدر معقول من المصالح . وإذا تطلب الأمر تكرار الدراسة لظهرت أولويات مختلفة دون شك . وقد تختلف الاستجابات فى الدول التى تكون حكوماتها أقل استقرارًا حيث يوجد تفهم أكبر ، تبعًا لذلك حالة الموارد المالية الحكومية . وتوضح استجابة المستخدمين ونتائج المسح أعلاه بنية المعلومات المالية فى السياق الحالى .

---

١ – انظر مكتب المحاسبة العامة الأمريكى ومكتب المدقق العام الكندى (١٩٨٦م) .

٢ – فى التقرير المسمى أهداف إعداد التقارير المالية الصادر فى السنة التالية للمسح أعلاه ، فقد حدد المجلس الاستشارى لمعايير المحاسبة الحكومية (١٩٨٧م) ثلاثة مستخدمين رئيسيين هم : الجمهور ، الهيئات التشريعية والرقابية ، والمستثمرون والدائنون . وبهذا استبعد مجلس معايير المحاسبة حاجات المستخدمين لدى الحكومة (المجلس الاستشارى الفيدرالى الأمريكى لمعايير المحاسبة (١٩٩٣جـ) .

الجدول رقم (١٢)

حاجات المستخدمين

التصنيف أو (الفئة)	المستخدمون النظاميون	الجمهور ووسائل الاعلام	المخططون الحكوميون والمديرون	الاقتصاديون	المستخدمون المتعاونون	المقرضون وتجار الاستثمارات المالية
الحاجة لتقرير سنوى .	×	×	×	×	× في شكل ملخص	× ملخص إجمالى مضغوط
التحقق من الأصول الملموسة .	×	×	×	×	آراء منقسمة	آراء منقسمة
الحسابات الحكومية الواسعة المكثفة (ومن ضمنها المؤسسات) .	×	×	×	×	×	×
الالتزامات التأمينية لمعاشات تقاعد الموظفين .	–	×	×	×	×	×
الالتزام التأمينى على البرامج الاجتماعية المستمرة .	×	×	×	×	×	×
التقرير عن مخزون الحكومة من الذهب .	–	–	–	×	×	×
الاستحقاق لضرائب الإيرادات .	–	×	متناقض	–	–	×
مصروفات الضرائب .	×	×	×	×	×	×
نتائج الميزانية : مقارنة بين الفعلية والمقدرة .	×	×	×	×	×	×
وقتية التقرير أو (تقديم التقرير فى الوقت المناسب) .	×	×	×	×	×	×

تابع - الجدول رقم (١٢)

حاجات المستخدمين

التصنيف أو (الفئة)	المستخدمون النظاميون	الجمهور ووسائل الاعلام	المخططون الحكوميون والمديرون	الاقتصاديون	المستخدمون المتعاونون	المقرضون وتجار الاستثمارات المالية
التعديلات حسب التضخم .	التركيز على الثبات	×	التحذير من ذلك	×	لا يفضلون بسبب حالات ماضية غير مقنعة (غير عملية)	لا يفضلون
عمليات قياس العجز .	يعتبر الوضوح والثبات شيئًا أساسيًا	يجب أن تعرض فى شكل مصطلحات بمقاييس مختلفة	يفضلون استخدام عدة مقاييس	يفضلون استخدام عدة مقاييس	يفضلون استخدام عدة مقاييس	يفضلون استخدام عدة مقاييس
تثمين الأصول .	التركيز على القيمة السوقية والاقتصادية	التركيز على القيمة السوقية والاقتصادية	–	–	–	×
معلومات الأداء .	×	×	× (ولكن ليست جزءًا من القائمة المالية السنوية)	×	–	× (ولكن مع التحفظ)
معلومات غير إجمالية .	حسب البرنامج والمنطقة	التركيز على التفاصيل المهمة	×	×	×	يفضلون المعلومات الإجمالية
معلومات عن الأساسين النقدى والاستحقاق .	الحاجة للاثنين معًا	للاثنين معًا	النقدى	الاثنين معًا	النقدى	النقدى

المصدر : الولايات المتحدة ، مكتب المحاسبة العام ، وكندا ، المكتب العام للمراجع (١٩٨٦م) .

ملاحظة : إشارة (×) تعنى حاجة مجموعة المستخدمين .

هرمية المعلومات Information Pyramid :

خلاصة الأمر فإن كثيراً من المعلومات التى يحتاج إليها المستخدمون تأتى من حسابات الميزانية الأساسية المحفوظة لدى الحكومة والبيانات الاقتصادية المصاحبة ، إضافة إلى البيانات الإحصائية الخاصة بجوانب أداء كل مؤسسة . وهذه البيانات متجانسة حيث توفر المعلومات الخاصة بفئات معينة للحكومة كلها ، ولكن حاجات المستخدمين متجانسة ، حيث إنها تمثل مصالح مختلفة . فمثلاً قد يرغب عضو الهيئة التشريعية (مع اعتبارات وجود المشروع الحكومى الذى ينتفع منه المصحوب بتخصيص الأموال) فى الأموال المصروفة فى دائرته الانتخابية . وهذا قد لا تكون فيه فائدة المستثمرين المحليين ، وعلى الرغم من هذا التناقض فإن أساس المعلومات مطلوب لصنع القرار المعلن عن الموارد المالية الحكومية . وهذه المعلومات الأساسية مأخوذة أساساً من الحسابات الحكومية ثم أعيد ترتيبها أو ألحقت بها بيانات أخرى .

لأغراض التحليل يكون من المفيد تكرار الفرق بين المستخدمين الحكوميين وجميع المستخدمين الآخرين . وفى إطار الحكومة تتميز الجهات المركزية وجهات الصرف ومكاتب المراجعة (التى أصبحت عادة مؤسسة مستقلة) . وينظر للسلطة التشريعية خارج القسم التنفيذى للحكومة كمجموعة واحدة (كيان مستقل لها صلاحياتها القانونية والقضائية الخاصة بها) والمجموعات الأخرى هم تجار الضمانات (أو المستثمرين) ووسائل الإعلام ومجموعات الفائدة الخاصة والجمهور . وهذه المجموعات ليس لها صلاحيات قانونية رسمية ولكنْ آراؤها لها تأثير فعلى على المهام الحكومية . أخيراً ، ونظراً لأن الحكومات تعمل فى عالم متكامل اقتصادياً ، فإن مانحى المساعدة لهم دور هام فى الحياة المالية لبعض الدول ، لذا فهم بحاجة لإعادة تصنيفهم كفئة مستقلة . وبالمثل ومع وجود شبكة من العلاقات مع المنظمات الدولية فإن الحكومات مضطرة أيضاً لتقديم قدر كبير من المعلومات الخاصة بأنشطتها .

إن مجموعات المستخدمين موضحة فى الشكل رقم (٤) ومتطلباتها موضحة فى الجدول رقم (١٣) . وفيما يتعلق بدورها وتأثيرها على اتخاذ القرار فإن هؤلاء المستخدمين يمكن إعادة تجميعهم فى فئتين هما (تلك التى تشترك فى اتخاذ القرار الخاص بإدارة الاقتصاد الكلى للدولة وبشكل يومى ، وتلك الفئة التى يمكن أن تؤثر

آراؤها وأفعالها بصورة هامة ، مع التباطؤ عادة) على موارد التمويل الخاصة بالدولة . وتشمل الفئة الأولى الحكومة والسلطة التشريعية والمانحين ، وتشمل الثانية وسائل الإعلام .

ومجموعات الفائدة الخاصة والجمهور . وتعلق احتياجات الفئة الأولى مباشرة بدورها كصانعة للقرار ، ولذا فهى تحتاج إلى المعلومات على أساس أكثر انتظامًا . والمجموعة الثانية أكثر اختلافًا ، وكل مجموعة فرعية يرجح أن يكون لها اهتمام أكثر من الاهتمام بالصورة الكاملة . لذا فإن اختيار الإطار التحليلى للوفاء باحتياجاتها يعتبر قضية رئيسية .

الإطار التحليلى لإعداد التقارير المالية Analytical Framework of Financial Reporting :

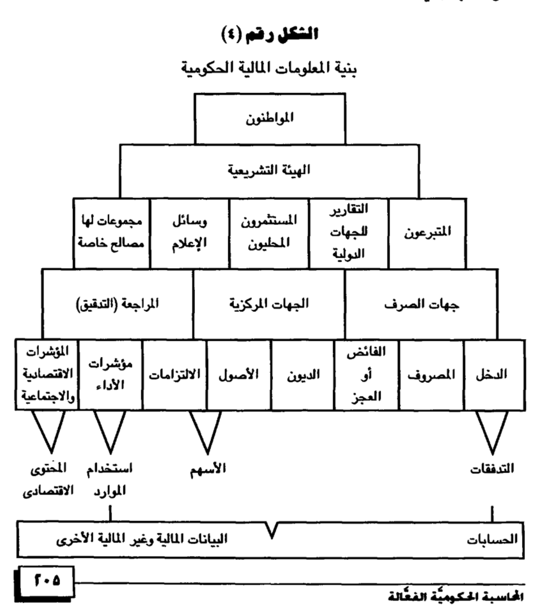
إن الخطوة الأولى فى تحديد الإطار التحليلى لإعداد التقارير المالية هى تحديد المستوى الأساسى للمعلومات المراد الحصول عليها وتجميعها من أجل تقييم الأعمال الحكومية الشاملة . ويمكن أن تعتمد المنشأة عند الأساس أو عند إعداد التقارير على عدة وجهات نظر . ومن وجهة نظر إدارة التحرير الاقتصادى يشمل الإطار كل الوحدات الممولة من الأموال العامة والتى ينتج عن معاملاتها توفير السلع والخدمات ، أو بخلاف ذلك يكون لها تأثير على الاقتصاد . ويتضمن هذا الأسلوب ثلاث مستويات حكومية هى : الأولى ، الحكومة المركزية بما فيها الوزارات والإدارات والجهات والهيئات التى تعمل كأدوات لإدارة السياسة ، والثانية ، هى القطاع العام ويشمل الحكومة عامة والمؤسسات العامة التى تملكها أو تديرها الدولة (الحكومات) بمستويات مختلفة . ويفضل المحللون الاقتصاديون داخل الحكومة وخارجها أن تكون لهم بيانات تتعلق بهذه المستويات .

تعطى وجهة النظر المحاسبية بعداً مختلفًا للنقاش . ويقترح المجلس الاستشارى الأمريكى الحكومى لمعايير المحاسبة (١٩٩٣ ج ، ص ١٠٧ و ١٠٨) أن تحدد المنشأة بالرجوع للمنظور المحاسبى القائل بأن "إعداد التقارير المالية المستند على المسئولية يجب أن يمكن قارئ المركز المالى من التركيز على هيئة المؤسسات المتعلقة بخيط مشترك فى المسئولية للمواطنين" . ووفقًا لمجلس معايير المحاسبة فإن هذه المؤسسات

هى التى يكون مسئولوها المنتخبون مسئولين عن أفعالهم ، وأنهم مستقلون ماليًا ومنفصلون قانونيًا . ولكن تطبيق هذه المعايير صعب بسبب الغموض فى تحديد الهوية المنفصلة قانونيًا والمستقلة ماليًا . وعلى المستوى العملى فإن ذلك الكيان (المنشأة) هو حكومة أساسية (لفظ أساسية يمكن أن يكون له عدة معان ، وقد يتضمن منطقة مدرسية أو حكومة محلية أو حكومة مركزية) ومؤسساتها التى تكون الحكومة الأساسية مسئولة عنها ماليًا .

الشكل رقم (٤)

بنية المعلومات المالية الحكومية



الجدول رقم (١٣)

مستخدمو المعلومات المالية واحتياجاتهم الواسعة

فئة المستخدمين	الغرض من الاستخدام	الخصائص
أولاً : خارج القسم التنفيذي الحكومة : المستخدمون القانونيون	- التأكد من كيفية تنفيذ الميزانية المعتمدة . - لتحصل على معلومات مناسبة على أساس الاعتبارات التشريعية القادمة . - لتكون على بينة عن التطورات الأساسية المحتملة في الاقتصاد . - ولتوفر معلومات عن مزايا معينة تتبع في كل دستور عضو من عمليات الحكومة .	- يحتاج لتقارير دورية عن الاتجاهات في الإيرادات والمصروفات ونمط التمويل . يجب إظهار مجموعة من المؤشرات المالية بصورة دورية . - قد يحتاج الأمر لإلحاق هذه المعلومات الدورية ببيانات أخرى تكون ذات علاقة بإثبات السياسات الجديدة والمخصصات المالية ذات العلاقة . - أيضًا يجب إرسال حسابات كاملة في بعض الحالات إلى لجنة المحاسبين العموميين للاعتماد . - في حالات أخرى ، يجب إرسال البيانات إلى لجان الجهات أو اللجان المناسبة لتسهل عملية مراجعتها .
المواطنون	- لتشكل وجهة نظر عن أداء الحكومة كمؤشر عندما تتم الانتخابات . - لاستخدام المعلومات للأداء الحكومي بهدف اتخاذ القرارات الخاصة بالتمويل الشخصي .	- يحتاج لتقارير دورية عن الوضع المالي الحكومي . - كذلك يفضل أن يكون على اطلاع عن أي تطورات وشيكة رئيسية في الاقتصاد .
وسائل الإعلام	- التليفزيون والوسائل المكتوبة توضح الأنباء والأنشطة الحكومية . - يحتاجون إلى معلومات عن المؤشرات المالية ولتقدير الأداء للحكومة والاقتصاد . وبما أن وسائل الاعلام تقوم بالتحقق من البيانات باستقلال ، فإن البيانات الصادرة من الحكومة يجب أن تكون مكثفة وموثوق بها .	- وسائل الإعلام تميل إلى وضع اهتمام أكبر بالقارئ بأسلوب المطلع بصورة اجتماعية وبالتالي تميل إلى استخدام مصطلحات فنية أقل ورسومات بيانية أكثر تحتاج وسائل الاعلام إلى فصل البيانات الإجمالية وبالتالي الخيارات بين الحكومة والشعب واضحة أكثر . - تميل إصدارات نموذجية للحصول على تغطية أكبر ، بصورة متكررة على حساب الحالات الواقعية .

تابع - الجدول رقم (١٣)

مستخدمو المعلومات المالية واحتياجاتهم الواسعة

فئة المستخدمين	الغرض من الاستخدام	الخصائص
المحللون السياسيون	- هذه الفئة تمثل الجامعات ، المعاهد المستقلة ، وفئات أخرى بينما يكون لهم عدة أهداف شائعة مع وسائل الإعلام ، هذه الفئة تسعى إلى توفير تحليل قوى وهادف أكثر . قد لا يبحثون فقط عن تحليل ما في الخيارات ولكن كذلك التأثير وضمن ذلك التكاليف المؤثرة على البيئة .	- ترتبط حاجتهم إلى فصل أكثر البيانات الإجمالية وكذلك إلى سلسلة زمنية أطول وممكن تغطية مناطق قد لا تغطى عمومًا فى الحسابات السنوية . قد يحتاجون بيانات عن الضرائب المدفوعة بواسطة مجموعة من دافعو الضرائب المحددون حسب الشروط والخصائص الاقتصادية ، وحسب البيانات التفصيلية لبعض البرامج . لا يمكن تنبوء حاجاتهم دائمًا وبالتالى قد يتطلب ذلك جهودًا متنوعة أكثر .
فئات مستفيدة معينة	- مدى الأهداف هنا واسع وكل فئة يكون لها أهدافها . وبالتالى فإن الاستفادة تختلف لكل من : دافعى الضرائب والعملاء ومجموعة الزبائن للخدمات العامة وموظفى الحكومة الممولين وأصحاب العقود الذين يمولون الحكومة بالأغراض والخدمات ويوفرون خدمات مالية عامة وأخيرًا المنظمات التطوعية الدولية .	- تختلف الاستفادة والحاجة إلى كل فئة ، والعامل الشائع الوحيد هو حسابات الميزانية الحكومية أو بيانات دورية أخرى . وبوجود هذه الاختلافات بين المستخدمين فإنه لا يوجد هناك أى مستند يثبت أنه كاف . كلها مثل بعض ، حيث إن المستند يعكس الحاجة الأساسية للوعاء الجوهرى للمعلومات المالية .
المستويات الأخرى الحكومية	- فى الدول التى يوجد بها مناطق ، ولايات ، محافظات بلديات ، ومستويات حكومية فرعية نجد أن المستخدمين يبحثون عن فهم لدى تأثير العمليات الفيدرالية أو المركزية على أنشطتهم بصورة عامة ، وخصوصًا على قدراتهم لزيادة الموارد من خلال الاقتراض .	- الحاجة تكون للمعلومات غير الكلية المنتظمة عن الميزانية وكيفية تنفيذها .

تابع - الجدول رقم (١٣)

مستخدمو المعلومات المالية واحتياجاتهم الواسعة

فئة المستخدمين	الغرض من الاستخدام	الخصائص
الاقتصاديون	- بعض احتياجات الاقتصاديين سبق تغطيتها في التصنيفات السابقة وبصفة عامة فإن احتياجاتهم ترتبط مع التحليل قصير ومتوسط المدى والتنبؤات والتحليل طويل المدى ودراسات خاصة .	- يحتاج المستخدمون لبيانات عن الأساس النقدي وأساس الاستحقاق في الحكومات المركزية والعامة . اعتماد أكثر ينصب على الطاولات الحكومية ويتضمن : حسابات الدخل القومي . يفضل المستخدمون معرفة نوع إيرادات ونوع مصروفات الحكومة والعمليات والأصول والخصوم ومن ضمنها بيانات عن مصروفات الضرائب والالتزامات الطارئة .
المستخدمون المتحدون	- تتضمن هذه الفئة جميع الأنشطة الصناعية العملية والتجارية (باستثناء المؤسسات المالية المشروحة لاحقاً) . المصلحة أو الفائدة الرئيسية للمستخدمين هي لتخطيط أنشطتهم الإنتاجية (كما أن الكثير مرتبطون ببيع الخدمات للجمهور انظر أيضاً المصالح الخاصة بالمجموعات سابقاً) وكذلك الاستكشاف الجدوى الاقتصادية لاستثمار آخر لتخطيط الضرائب والأنشطة ذات العلاقة .	- يبحث المستخدمون عن معلومات تفصيلية عن الحكومة ووضع المشاريع والخطط المستقبلية للصرف ولزيادة الموارد .
المقرضون والتجار بالأسهم	- هذه الفئة تمثل المجموعات المحلية والدولية معاً والتي تستثمر أموالها في سندات وأسهم الحكومة .	- تتمثل حاجاتهم الرئيسية في : (١) التنبؤ لأرصدة الاقتصاد الكلي (وفي حالة عدم التوازن المتواصل فإن الجهود تتثابر لتصحيح الوضع) ، و (٢) متطلبات الحكومة من النقدية خلال السنة والأوجه ذات العلاقة من متطلبات الاقتراض .
المتبرعون الأجانب	- تكون المساعدة الأجنبية في عدة دول هي العنصر الرئيسي لتمويل الميزانية .	- يحتاج المتبرعون إلى بيانات أكثر عن سعة الخدمات المدنية العامة للمستلمين للإعانات وكذلك مستندات تفصيلية للمشاريع والبرامج المقدمة لتمويلها . بالإضافة إلى الحاجة لبيانات عن عمليات الميزانية ، هناك أيضاً حاجة إلى معلومات وبأنواع واسعة عن العمليات (الأنشطة) الاقتصادية الحكومية الأخرى .

تابع - الجدول رقم (١٣)

مستخدمو المعلومات المالية واحتياجاتهم الواسعة

فئة المستخدمين	الغرض من الاستخدام	الخصائص
المنظمات الدولية والمؤسسات المالية	هدفهم هو إصدار بيانات قابلة للمقارنة وثابتة عن عمليات الحكومة .	- يتم تحديد الطرق غالبًا من قبل الجهة المحصلة . في معظم الحالات ، قد يؤدى توفير البيانات إلى إعادة الترتيب لمجموعة المبانى لتتناسب مع الطرق المحددة .
ثانيًا : داخل القسم التنفيذى الحكومة : الجهات المركزية	- وتشمل وزارات المالية والتخطيط وفى بعض الحالات البنك المركزى . وهدفها الرئيسى هو متابعة التطورات فى الاقتصاد وبصورة أكبر متابعة التغيرات فى الإيرادات والمصروفات والدين .	- يعتمد التصرف التصحيحى والذى تقوم به الجهات المركزية بصورة حاسمة على التدفق المنتظم للمعلومات المالية .يجب أن تكون البيانات مكثفة ، وغير إجمالية ووقتية . ولكن ليس بالضرورة أن تكون كل التفاصيل المقدمة من قبل جهات الصرف ذات علاقة باحتياجات الجهات المركزية .
مديرو الإيرادات	- وتشمل الجهات الحكومية التى تقوم بتحصيل الضرائب . يحتاج المديرون إلى معلومات عن العمليات لكل قسم إنتاجى (وظيفى) وكذلك لكل مستوى وظيفى وذلك لتسهيل عملية الرقابة .	- يجب أن يظهر ضمن المعلومات المقدمة المبالغ المحصلة ، المتأخرة فى التحصيل ، التقصير فى تعبئة التقارير والمناطق التى ظهرت بها المشكلة التقصير (الاجمالى) .
إدارة المساعدات الأجنبية	- فى الدول التى تكون المساعدات الأجنبية مسيطرة ، يتم تحديد جهات مختصة لتقوم بعملية التنسيق بين المتبرعين وبين السلطات المسئولة . تكون أقسام التنسيق هى المسئولة عن الاستفادة الكاملة من المساعدات المقدرة وفى نفس الوقت الالتزام الكامل بالشروط الخاصة المحددة من قبل المتبرعين .	- تحتاج الإدارة إلى تدفق المساعدات الأجنبية الرئيسية ، وكذلك الوضع القائم للعقود ، ارسال المستندات لطلب الدفع من قبل المتبرعين وتحليل الارتباطات بين الميزانية والمساعدة الأجنبية .
إدارة الديون والالتزامات	- لقد أصبح دور الالتزامات قصيرة وطويلة الأجل أكثر تنوعًا وتعقيدًا وكذلك أكثر أهمية . توجد حاجة إلى بيانات عن برامج الاقتراض الحكومية والتطورات فى الأسواق الدائنة المحلية والخارجية .	- أصبحت إدارة التدفقات النقدية الحكومية مهمة أساسية . وتعتمد قدرة الحكومة لعمل سن dent فى تحركات تكاليف الاقتراض على تدفق المعلومات .

تابع - الجدول رقم (١٣)

مستخدمو المعلومات المالية واحتياجاتهم الواسعة

فئة المستخدمين	الغرض من الاستخدام	الخصائص
التنبؤ بالميزانية (تقديرها)	- يعكس جزء كبير من النفقات الحكومية الارتباطات القرارات السياسية التي قد تم اتخاذها وكذلك لترتيبها على أساس دوري .	- هناك حاجة إلى بيانات عن كل وظيفة وعن كل برنامج ودوران الميزانية مصروفات من حيث نوعه الاقتصادي أو الصورة الجانبية ذات العلاقة (تكلفة تشغيل البرامج ، أو مصروفات العمليات والصيانة للمشاريع والبرامج المنتهية) .
جهات الصرف	- تكون حاجات هذه محددة بصورة أكبر . فهم يكونون مسئولين في حالات عديدة عن تجميع الحسابات الرئيسية . الهدف هو مراقبة كيفية تنفيذ الميزانية وذلك لتحديد الترشيد والتأثرات ، عمل تقديرات للنقدية ، عمل تقديرات أو ميزانيات تقديرية إضافية عند الضرورة ، وضمان الإدارة الحكيمة .	- يعتبر الدور الجماعي للجهات المركزية دور حاسم في الإدارة المالية الحكومية العامة . تتطلب كل جهة نظام معلومات إداري داخلي يقوم بتسهيل سير وترتيب مراجعة السياسات وكذلك النواحي المالية لكل العمليات .
تقارير المشروع	- قد يتسبب تنفيذ المشاريع الرئيسية في تأثير كبير على نتائج الميزانية العامة . تصبح الهدف بالتالي هو متابعة هذه المشاريع في مستويات (مراحل) مختلفة جهات الصرف ، الجهات المركزية وجهات المساعدات الأجنبية .	- يوجد بالمشاريع مهمة ثلاثية : (١) جدولة التقارير عن التطور الحاصل في استلام المواد والأرض والإنشاءات ، (٢) تقارير للتكاليف عن تجاوز التكاليف والطرق المستخدمة لتمويل هذه التكاليف ، و (٣) تقارير الالتزام عن مدى التزام المتبرعين بتمويل المشروع حسب الشروط المحددة مسبقًا . تفوق البيانات الضرورية فوق الحدود التقليدية للمحاسبة وتشمل عناصر إدارية .
تقارير الأداء	- يتطلب الأمر في العديد من الدول أن تقوم الحكومات بإنتاج (إصدار) تقارير أداء بالإضافة إلى خطط الصرف والخاصة بهم . والهدف من ذلك هو تحليل الكفاية في استخدام الموارد المخصصة .	- تختلف بيانات الأداء هذه من جهة إلى أخرى . - الكثير يبحث عن طريقة اختبار وشرح للعلاقات . بين المدخلات المخرجات النتائج وكذلك تورط المحاسبة من حيث تكاليف العمليات .

تابع - الجدول رقم (١٣)

مستخدمو المعلومات المالية واحتياجاتهم الواسعة

فئة المستخدمين	الغرض من الاستخدام	الخصائص
حسابات الدخل القومى	- تشكل الحسابات الحكومية الخطوة الأولى فى عملية الجمع أو تصنيف حسابات الدخل القومى للجهات الحكومية المركزية والعامة .	- كما سبق ملاحظة - فى فصول سابقة - أنه قد تحتاج الحسابات المعدة داخل الحكومة إلى عدة تسويات وجهود ملحقة (لجمع بيانات تفصيلية) لتكون مناسبة للأداء بها ضمن حسابات الدخل القومى .
مراجعة الحسابات (التدقيق)	- فى معظم الحكومات يتطلب الأمر مراجعة الحسابات بواسطة مكاتب مراجعة مستقلة وذلك خلال السنة وفى نهايتها معًا .	- قد يحتاج الأمر وفى كل خطوة من العمليات إلى تغطية الموضوع بشكل واسع وكذلك بيانات تفصيلية .

قد يعنى التطبيق الدقيق لهذه القاعدة أن بعض الأموال الخارجة عن الميزانية قد لا تضم الأعمال المنفذة من خلال الميزانية ؛ لأن كل صندوق له قانونه الخاص به ، وفى بعض الحالات ، له استقلاله المالى . وتحسبًا لهذه القضايا فقد أضاف مجلس معايير المحاسبة (١٩٩٣ ج ، ص ١٠٩) أن الحكومة الأساسية يجب أن تتضمن أيضًا "مؤسسات أخرى تكون طبيعة وأهمية علاقتها مع الحكومة الأساسية بطريقة تجعل فيها الاستثناءات للبيانات المالية للمنشأة التى يعد عنها التقارير مضللة أو غير كاملة" . ويوفر هذا النص مرونة ويكون مساويًا فى مقصوده لوجهة نظر مدير إدارة الاقتصاد الكلى ، الذى يشمل كل الجهات التى استخدمت بفعالية كأدوات لسياسة الحكومة .

هناك وجهتا نظر أخريان بحاجة للدراسة وهما : وجهة النظر التنظيمية الخاصة بجهات الصرف ، ووجهة نظر المحاسبة الخاصة بالميزانية (الخاصة بالجهات المركزية الحكومية) . وحيث تركز جهات الصرف أساسًا على أنشطتها وبرامجها ومشروعاتها الخاصة . ووجهة نظرها مقيدة بالمسئولية التنظيمية لتأمين وإدارة الموارد فى نطاق سياستها . لهذا السبب فإن رئيس الدائرة (الجهة) فى النظام البريطانى الإدارى معين كبير لمسئولى المحاسبة ، إضافة إلى رئيسه المدنى مع مسئوليات متكاملة عن السياسات والموارد المالية . وتركز مثل هذه الجهات بصورة طبيعية على مجالات الأهمية الحيوية لإدارتها المالية . ومع أن أحد الأسباب لتقديم جهة الصرف للمعلومات المالية هو "المساعدة فى عمل المقارنات بين الطرق البديلة لتقديم الخدمات المماثلة" [١] فإن هذه الوظيفة تصبح (من الناحية العملية) من مسئولية الجهات المركزية .

تحتاج الجهات المركزية إلى معلومات مالية كالآتى ، **أولاً** : لتكون منسجمة بالكامل مع الميزانية ، **ثانيًا** : على المستوى غير الكلى تستند إلى المسئولية أو مراكز التكلفة فى المشروعات والبرامج . ويلاحظ أن حسابات الميزانية متميزة عن حسابات الخزانة . فالأولى تعود لفئات الميزانية ، بينما الثانية هى حسابات العمليات المالية للميزانية ويمكن أن تتضمن حسابات إيداع .

١ - المجلس الاستشارى الأمريكى لمعايير المحاسبة الفيدرالية (٩٩٤ ب) ص (٣) .

تستند وجهات النظر المختلفة هذه إلى المسئولية التنظيمية للجهة التى تبحث عن المعلومات . وهذا يتضمن نفس معلومات المحاسبة التى قد يتعين توسيعها لما وراء العناصر الأساسية للوفاء بالشروط الخاصة للجهات . ومن الناحية العملية يجب تجميع المعلومات المتفرقة أو إعادة ترتيبها ؛ لتتوافق مع احتياجات كل مجموعة مستخدمة . وتوضح الخبرة فى عدد من الدول أن عناصر هامة معينة من الأنشطة الحكومية قد تجرى مراقبتها بسبب الغموض القانونى بشأن المنشأة أو المستوى الأساسى للحكم . والاستثناء الوحيد والكبير ، هو إعداد التقارير الخاصة بالأموال خارج الميزانية . وفى الاقتصاديات التى تمر بمرحلة تحول إضافة إلى العديد من الدول النامية تستبعد التقارير المالية عادة العمليات المالية لهذه الأموال . ولكن هذ الاستبعاد قد يعنى أن أكثر من ربع النفقات العامة تبقى غير مبلغة بصورة متكررة . بالمثل فإن استبعاد حساب الخزانة (كما فى إيطاليا مثلاً) الخاص بأموال الاستثمار الخاص بالدول المنتجة للبترول فى منطقة الشرق الأوسط أو الخاص بعمليات برنامج القرض المالى الحكومى فى اليابان قد يخلق صورة مضللة للموارد المالية الشاملة . ونتيجة لذلك فإن مفاهيم مثل فائض الميزانية أو العجز المحتسب بالعودة للقواعد الضيقة ، توشك أن تفقد استخدامها الحقيقى . ولهذا الغرض فإن هذه الأموال ينبغى أن يضاف إليها وأن يوضح بصورة كافية بأنها قد تمت تغطيتها .

هناك جانب أخر من الإطار المحاسبى يتعلق بعمليات مؤسسات القطاع العام . وتؤكد مجموعات خاصة لها مصالح خاصة وكذلك وسائل الإعلام أن الفرق بين الحكومة والمؤسسات غالبًا ما يكون اعتباطيًا (مزاجيًا) arbitrary وذلك فى الاقتصاديات ذات المؤسسات العامة الضخمة . وفى بعض الدول تستخدم المؤسسات التابعة الأهداف غير التجارية ، ولتقديم خدمات اجتماعية لا تحصل على تمويل حكومى بخلاف ذلك . وإذا وضعت قيود على عجز الموازنة الحكومية كجزء من السياسات المالية الموجهة نحو الاستقرار ، فإن المؤسسات قد يستمر استخدامها لتقديم الخدمات . إضافة إلى أن أرصدة الميزانية الحكومية غالبًا تتأثر سلبيًا بالموارد المالية للمؤسسة . لذا فهذه العلاقة القوية بين الحكومة والمؤسسات ينبغى الاعتراف بها ، وأنها تقدم المعلومات بالصورة الموحدة للمؤسسات .

إن توحيد الموارد المالية وإعداد التقارير الخاصة بالحكومة والمؤسسات يمكن أن يخفى واقعهما . ويمكن لفائض المؤسسات أن يعوض النقص فى الميزانيات الحكومية والعكس صحيح . لذا فإنه من المناسب أن يتم توحيد البيانات المنفصلة لكل مؤسسة على المستوى القطاعى بالنسبة لحسابات الربح والخسارة والميزانيات العمومية كما هو مبين فى الجدول رقم (١٤) والجدول رقم (١٥) . وهذه المعلومات تسهل تقييم السلامة المالية لكل مؤسسة ، ولكنها لا تفشى العلاقات المتعلقة بالمهام التى تقوم بها المؤسسات بصورة حذرة نيابة عن الحكومات [1] . وتتطلب هذه الظروف استجابة أكثر تنظيمًا للحاجات المتغيرة للمجموعات المستخدمة .

الجدول رقم (١٤)

المؤسسات العامة : حساب العمليات والأرباح والخسائر

السنة	
دخل العمليات إجمالى الموارد المالية ناقص : الرسوم متغيرة حسب الدخل الخصومات العمولات الضرائب صافى دخل العمليات ناقص : التكاليف المتغيرة المواد العمالة الخدمات الأخرى	

١ – فى معظم الحالات يفرض القانون على المؤسسات تقديم تقارير مالية . ولكن هذه تتفاوت غالبًا فى النوعية ودقة التوقيت . وفى بعض الحالات (فى بنغلاديش والهند وباكستان وسيرلانكا مثلاً) تصدر التقارير الموحدة لقطاع المؤسسات العامة . وعند إعداد التقارير الموحدة فإنها تتيح تقييم القطاع العام ككل .

تابع - الجدول رقم (١٤)

المؤسسات العامة : حساب العمليات والأرباح والخسائر

السنة	
هامش ربح العمليات المتغير	
المواد	
العمالة	
الخدمات الأخرى	
ناقص : التكاليف الثابتة قصيرة الأجل	
المواد	
العمالة	
الخدمات الأخرى	
هامش ربح العمليات قصيرة المدى	
ناقص : التكاليف الثابتة طويلة الأجل	
استهلاك الأصول الملموسة	
إطفاء الأصول غير الملموسة أخرى	
هامش ربح العمليات قبل الفوائد	
ناقص : الفوائد	
هامش العمليات بعد الفائدة	
زائد / ناقص : العناصر من غير عمليات النشاط	
إعانات حكومية	
دخول متنوعة	
مصاريف متنوعة	
دخول غير عادية (من غير النشاط)	
مصاريف غير عادية	
الربح / الخسارة قبل الضرائب	
ناقص : الضرائب على الأرباح	
الربح / الخسارة بعد الضرائب	

الجدول رقم (١٥)

المؤسسات العامة : الميزانية العمومية

الأصـــول

الأصول غير المتداولة :

١ - الأصول الملموسة :

- الأصول العاملة (بالصافى)
  - الإجمالى
  - ناقص : المخصص للاستهلاك

- الأصول غير العاملة
  - الأصول تحت الإنشاء
  - الأصول الزائدة والعاطلة

٢ - الأصول النقدية :

- الاستثمارات فى الأسهم
- القروض طويلة الأجل

٣ - الأصول غير الملموسة

الأصول المتداولة :

١ الأصول المادية

- المخزون
  - تام الصنع
  - تحت التشغيل
  - مواد خام
  - مواد تحت التشغيل (عاملة)

تابع - الجدول رقم (١٥)

المؤسسات العامة : الميزانية العمومية

- قطع الغيار
- أخرى

٢ - الأصول النقدية :
- المدينون
- مدينون تجاريون
- آخرون
- استثمارات قصيرة الأجل
- أرصدة البنك
- نقدية بالصندوق

الالتزامات (الخصوم)

الالتزامات طويلة الأجل :

١ - حقوق الملاك :
- رأس المال المكتتب به الاحتياطيات
- احتياطيات الإيراد
- أرصدة غير مخصصة لحساب الأرباح والخسائر
- احتياطيات رأسمالية
- احتياطيات إعادة تقييم الأصول
- أخرى

٢ - ديون طويلة الأجل
- الإجمالى
- ناقص : الديون واجبة السداد (المستحقة) خلال سنة أو أقل

تابع - الجدول رقم (١٥)

المؤسسات العامة : الميزانية العمومية

٣ - الأرصدة غير المتداولة
- مخصص الضرائب

الالتزامات المتداولة :

- الديون طويلة الأجل (الجزء المستحق)
  - المستحقة خلال نفس الفترة
  - المتأخرات
- الاقتراضات قصيرة الأجل
- الفوائد الدائنة
  - الحالية
  - المتأخرات
- الضرائب (على المحفظة كاملة)
- توزيعات أرباح دائنة
- مكافآت دائنة
- إيداعات (أمانات) دائنة
- دائنون تجاريون

الهدف والشكل والتكرار Purpose, Form, and Frequency :

يعتمد المحتوى والشكل والتقارير المالية لحد كبير على الأهداف الخاصة للمستخدم . وفى هذا السياق يمكن تصنيف المستخدمين إلى فئتين كبيرتين هما : (١) الهيئات التشريعية والرقابية و (٢) الجهات الحكومية . وتمثل المجموعة الأولى عامة الشعب ووسائل الإعلام والجماعات االتى لها مصلحة أو علاقة . وتشمل المجموعة الثانية الجهات المركزية وجهات الصرف داخل القسم التنفيذى للحكومة . وللوفاء باحتياجات المجموعتين معًا فقد أجريت تغييرات رئيسية فى شكل ومحتوى التقارير .

تختلف الجهات التشريعية الرقابية استنادًا إلى كيفية عمل السلطة التشريعية . ويمكن لبعض السلطات التشريعية أن تناقش فقط المقترحات المالية للحكومة ، ولكن لا يمكن تغييرها بأى حال (كما هو الحال فى مصر) ، وفى فرنسا يمكن للسلطة التشريعية أن تجرى تعديلات على مستوى البرنامج ولكنها لا تستطيع خفض أو زيادة النفقات عن المبالغ الكلية المقترحة من قبل الحكومة . بعض أنواع السلطات التشريعية (مثل تلك التى تحنو حذو التقليد البرلمانى البريطانى بصورة كبيرة) لها الحق فى تخصيص الأموال ولكن أى تغيير كبير يحيد عن المقترحات المعدة من قبل السلطة التنفيذية ينظر إليها على أنها تعبير عن فقدان الثقة ، قد يجبر الحكومة فى معظم الحالات على الاستقالة . وبعض السلطات التشريعية لها صلاحية تعديل أى عنصر من عناصر الميزانية مقترح من قبل السلطة التنفيذية . وعلى الرغم من ذلك ، فالتحليل النهائى يظهر أن الميزانية فى مثل هذه الحالات يجب أن تتم الموافقة عليها من قبل الرئيس التنفيذى للدولة ، حيث إن التشريع يلعب دوراً مهيمنًا .

التغيرات Changes :

حدثت التغيرات المشار إليها سابقًا بصورة رئيسية فى الأنظمة التشريعية التى وضعها البرلمان البريطانى . وقد تمت التغيرات فى مجالين هما : المادة التى قدمت "للجان الاختيار الخاصة بالإدارات" ، ومحتوى التقارير المالية المقدمة فى نهاية السنة المالية .

وقد كانت المسألة المثيرة للنقاش التى ارتبطت بالسيطرة البرلمانية لمدة طويلة هى دور السلطة التشريعية فى إجازة الميزانية . ويرى أنه عندما تصل الميزانية إلى السلطة التشريعية تكون فى صيغة مكتملة ويكون قد فات الأوان على السلطة التشريعية للقيام بإسهام رئيسى أو لعب دور بناء فيها . ونتيجة لذلك تعتبر إجازة الميزانية والقوانين المالية المصاحبة لها مسألة شكلية ورمزية أكثر من كونها مسألة جوهرية . ففى بعض الدول (كالهند على سبيل المثال) تجاز معظم القوانين المالية الأخيرة عن طريق التصويت فى الساعة المحددة لأخذ الأصوات منعًا لإعاقة إقرارها ، أى قبل الوقت المقرر سلفًا لقفل باب النقاش فى البرلمان .

وقد أنشأت لجان تقديرات (وهى لجان خاصة تضم أعضاء من الجهة التشريعية) لدراسة السياسات الحالية للوزارات بهدف إعطاء البرلمان دورًا بناءً أكبر . ونظرًا لأن هذه الاستجابة لم تعط النتائج المأمولة ، فقد استبدلت اللجان فى المملكة المتحدة بلجان الاختيار الخاصة بالبرلمان . وقد لاقت هذه الأخيرة نفس مصير لجان التقديرات وأفسحت المجال للجان الاختيار الوزارية . وتدرس هذه اللجان (التى لها نظراتها فى الهيئات البرلمانية المماثلة الأخرى) جوانب مختارة من أنشطة كل وزارة التى يتم اختيارها عامة بالرجوع لثلاثة معايير هى : طلب إيضاحات للتغيرات غير العادية فى النفقات ، ودراسة المواضيع التى تمت دراستها سابقًا ولم يبت فيها ، ودراسة المجالات التى تتطلب فيها التغييرات فى السياسة أو الظروف الأخرى التى تتطلب إعادة تقدير للمبالغ الواردة فى الميزانية [1] .

تقرير الجهة (الوزارة) Departmental Report :

لتلبية احتياجات هذه اللجان ، تُلزم الوزارات بتقديم تقرير وزارى مع ميزانيتها يحدد أهدافها وأنشطتها [2] . وعلى الرغم من أن هذه التقارير الوزارية يمكن إعدادها بطرق مختلفة فإن الهدف منها هو تقديم إيضاحات تفصيلية للأهداف والغايات والأولويات وخطط الصرف للسنوات المستقبلية وإيراد التطورات الرئيسية فى كل حقبة ، إضافة إلى معلومات تفصيلية حول أداء الموارد والاستفادة منها [3] .

١ – انظر ليكرمان Likierman (١٩٨٨م) صفحة (١٥٠) والصفحات التالية للحصول على تفاصيل عن مهام وإجراءات هذه اللجان .

٢ – هذه التقارير الوزارية لها أصولها فى المملكة المتحدة فى الأوراق البيضاء الخاصة بالنفقات العامة .

٣ – فى الهند تقدم ميزانيات الأداء من قبل كل وزارة للبرلمان كمعلومات إلحاقية .

يقصد من التقارير توفير أساس للنقاش المعلن من قبل اللجنة وعند عرض المقترحات للتصويت عليها بواسطة البرلمان . وهذه التقارير يتم مراجعتها وفحصها كل سنة ؛ استجابة للملاحظات التى ترد من الجمهور . وبقدر ما تصف المجهودات التى تقوم بها الجهات لضمان الاستخدام الاقتصادى للموارد ، فإن التقارير تمثل فرصة لتلك الجهات لشرح مواقفها للجمهور . وبالتحديد فإن التركيز الأخير على توفير معلومات أداء متناسقة (انظر الجدول رقم «١٦») يبدو وكأنه يحرك شهية الجمهور Public's appetite (فى جزء منه على الأقل) لمزيد من محاسبة المسئولية . وتوفر التقارير قاعدة عريضة للتقييم المعلن والفحص المتأنى والتعليق . كما أن فعاليتها فيما يتصل بالتغيرات فى سياسات الحكومة وبرامجها تبدو أكثر صعوبة ؛ لأنها تعتمد جزئيًا على الاستفادة من المادة بواسطة اللجنة والحكومة . وعلى الرغم من أن هذه التقارير الخاصة باللجان نادراً ما تقبل أو ترفض بوضوح فإن هناك حالات قبلت فيها التوصيات من حيث المبدأ . إضافة إلى أن ما لا يقبل قد يسهم أيضًا فى تغيرات السياسة الوزارية على مر الزمن .

حسابات المخصصات السنوية Annual Appropriation Accounts :

يعود التغيير الرئيسى الثانى إلى تقديم التقارير المالية الحكومية . وكما أشير إليه سابقًا فإنه فى بعض الأنظمة يجب مراجعة واعتماد هذه الحسابات السنوية التى تتبع أساسًا هيكل مخصصات الميزانية ، وذلك مع تقارير التدقيق من قبل لجان الحسابات العامة . ولقد كان هناك شعور متنامٍ عبر السنين بأن حسابات المخصصات لم تعكس المركز المالى الحكومى . وكما تم بحثه فى الفصول السابقة فإن هذه الحسابات قد أجريت فى معظمها على الأساس النقدى ، ولم تصمم لتعكس موقف أصول الحكومات والتزاماتها القانونية الأقل ظهوراً التى يجب استردادها بصورة عاجلة وليس آجلة . وبصفة عامة فإن هذه الحسابات لم تعتبر واضحة ودقيقة تمامًا . ولهذه الأسباب والأسباب المصاحبة لها فقد نمى الطلب على إعداد تقرير مالى سنوى يتجاوز حسابات المخصصات المالية ويوفر صورة واسعة وكاملة للأنشطة الحكومية المتنوعة المعقدة ، وينتج عنه المركز المالى الشامل . ومثل ذلك التقرير يكون أساسًا (وليس بديلاً) للمعلومات الأكثر تفصيلاً التى تقدمها الحكومة الآن فى عدد من الوثائق المالية المختلفة . ويمثل التقرير السنوى محاولة لتوفير الشمولية والتماسك والوضوح المرغوب فيه .

الجدول رقم (١٦)

بيانات عن الأداء : إحصائيات لنشاط مستشفى المملكة المتحدة

الفئة	للعام ١٩٩٢-١٩٩٣م	للعام ١٩٩٣-١٩٩٤م
الدخول العادية		
- العامة والطارئة		
- الحالات الطارئة		
- أمراض الشيخوخة		
- الولادة		
- جميع التخصصات		
الحالات اليومية		
- العامة والطارئة		
- جميع التخصصات		
مرضى العيادات الخارجية الجدد		
- الطوارئ		
- أمراض الشيخوخة		
- الولادة		
- الأمراض العقلية		
- تعليم الإعاقات		
- جناح الملتحقين		
الأسرة المستقلة (المنومين) باليوم		
- الأمراض العقلية		
- تعليم الإعاقات		
متوسط فترة الإقامة (باليوم)		
- الطارئة		
- الشيخوخة		

المصدر : المملكة المتحدة ، إدارة الصحة ومكتب السكان والإحصاءات (١٩٩٤جـ) ص (٤٢) .

يتضمن التقرير المالى السنوى عامة عدة بيانات خاصة بعمليات الحكومة (الجدول رقم «١٧») وموقفها المالى (الجدول رقم «١٨») وتدفقاتها النقدية (الجدول رقم «١٩») وعمليات الاقتراض الخاصة بها (الجدول رقم «٢٠») والتزاماتها (الجدول رقم «٢١») ومسئولياتها القانونية الواضحة (الجدول رقم «٢٢») . ففى نيوزلندا مثلاً تقدم هذه البيانات إلى السلطة التشريعية مرتين فى السنة ، مرة للستة أشهر الأولى (لا تدقق هذه البيانات) ، ومرة فى نهاية السنة المالية .

المستخدمون داخل الحكومة Users Within the Government :

المستخدمون داخل الحكومة هم الإدارات المركزية وإدارات الصرف التى لها علاقة تبادلية ، أعمالها تعزز بعضها البعض فى مجال النشاط الخاص بها . فالدوائر المركزية مسئولة بصورة رئيسية عن صياغة ومراقبة تنفيذ سياسات الاقتصاد الكلى . ودوائر الصرف عن تنفيذ السياسات القطاعية وإدارة الأموال المسندة إليها . وقد اكتسبت هذه العلاقة التقليدية بعداً جديداً فى سياق الاستقرار الاقتصادى . وتتضمن سياسات الاستقرار التقيد بالحد الأعلى للكمية الخاصة بالنفقات والديون وعجز الميزانية . وقد ألقى التقيد بأعباء إضافية على الإدارات المركزية وهى أن متابعة الاستقرار تتطلب نظام مراقبة منتظم يغطى مختلف جوانب أنشطة دوائر الصرف .

تستخدم الدوائر المركزية (كجهات مستخدمة) أربعة أنواع من البيانات : (١) بيانات الميزانية ، (٢) البيانات الخاصة بالمركز المالى ، (٣) البيانات الخاصة بإطار أو بيئة كل إدارة ، (٤) بيانات الأداء . وقد لوحظ فى الفصول السابقة أن العديد من المراجعات والموازنات تعمل بين الدوائر المركزية ودوائر الصرف فيما يتعلق بالسماح بالصرف من الميزانية والأموال (الاعتمادات) المصاحبة لها . وهناك حاجة للتقارير بشأن كيفية الاستخدام الفعلى للأموال المصرح بها إذا كانت فى حدود الحد الأعلى المحدد وألا يتم إيضاح الأسباب . وهذا النوع من البيانات يأتى مباشرة من القيود المحاسبية المسجلة بدفتر اليومية ودفتر الأستاذ الخاص بكل إدارة التى أعيد ترتيبها بطريقة تحليلية لاستخدامها بواسطة الإدارات المركزية . كما تتلقى الإدارات المركزية معلومات من المؤسسات المالية حول الحالة العامة للأموال الحكومية . وتمكن هذه

التقارير الدوائر المركزية من توقع التطورات بما فى ذلك احتياجات السيولة وتعد للتعامل معها . ولا تقتصر المعلومات التى يتم التوصل إليها بهذه الطريقة على الميزانية ولكن قد تتضمن تقارير خاصة بأموال المؤسسات العامة حسب دورها فى الاقتصاد . وقد تم تسهيل هذه المهمة التقليدية خلال السنوات الأخيرة بإدخال أنظمة الحاسب الآلى الخاصة بحفظ البيانات .

الجدول رقم (١٧)

نيوزلندا : قائمة العمليات

الإيرادات

- مقررة من طرف السلطة السامية
- الضرائب المباشرة
- الضرائب غير المباشرة
- أخرى
- الإجمالى

العمليات المكتسبة من خلال السلطة

- دخل الاستثمار
- بيع البضائع والخدمات
- إيراد عمليات أخرى
- الإجمالى
- إجمالى الإيرادات

المصروفات

- حسب التصنيف الوظيفى
- خدمات اجتماعية
- التعليم

تابع - الجدول رقم (١٧)

نيوزلندا : قائمة العمليات

- الإدارة
- الصحة
- العلاقات الخارجية
- التطوير فى الصناعة
- المواصلات
- تكاليف التمويل
- صافى الخسائر من تحويلات العملات
- إجمالى المصروفات
الإيرادات ناقص المصروفات
- الفائض الناتج من المؤسسات المملوكة للدولة والمنشآت الملكية
- توزيعات الأرباح وتوزيعات أخرى
- صافى الناتج من المؤسسات المملوكة للدولة والمنشآت الملكية
- توزيعات الأرباح وتوزيعات أخرى
- صافى الفائض الناتج من المؤسسات المملوكة للدولة والمنشآت الملكية
- رصيد العمليات

المصدر : نيوزلندا (١٩٩٣) .

الجدول رقم (١٨)

نيوزلندا : قائمة المركز المالي

الأصول

الأصول المتداولة :

- أرصدة النقدية والبنك
- استثمارات
- مدينون ومقدمات (مصروفات مقدمة)
- بضاعة (مخزون)
- الإجمالى

الأصول غير المتداولة :

- استثمارات
- مدينون ومقدمات
- مؤسسات مملوكة للدولة والمنشآت الملكية
- أصول ملموسة

أصول غير ملموسة

- الإجمالى
- إجمالى الأصول

الالتزامات

الالتزامات المتداولة :

- دائنون واحتياطيات
- التزامات معاشات التقاعد
- القروض

تابع - الجدول رقم (١٨)

نيوزلندا : قائمة المركز المالي

الالتزامات طويلة الأجل :
– دائنون واحتياطيات
– العملات المصدرة
– القروض
– إجمالى الالتزامات طويلة الأجل
– إجمالى الالتزامات
رصيد الجهاز الحاكم
– رصيد العمليات التراكمى
– احتياطى إعادة التقييم
– رصيد الجهاز الحاكم

المصدر : نيوزلندا (١٩٩٣م) .

الجدول رقم (١٩)

نيوزلندا : قائمة التدفقات النقدية

التدفقات النقدية من العمليات

- النقدية المحصلة (المجهزة) من :
  - الضرائب المباشرة .
  - الأفراد
  - الشركات
  - الضرائب على الدخل
  - الضرائب المباشرة الأخرى
  - الإجمالى

- **الضرائب غير المباشرة :**
  - الضرائب على البضاعة والخدمات
  - الضرائب الإضافية
  - الضرائب المباشرة الأخرى
  - الإجمالى

- **المتحصلات الأخرى :**
  - فوائد ، أرباح ، وأرباح موزعة
  - متحصلات أخرى من العمليات
  - الإجمالى
  - إجمالى النقدية المحصلة (المجهزة)

- **النقدية الموزعة على :**
  - الخدمات الاجتماعية
  - التعليم
  - الصحة
  - الإدارة

تابع - الجدول رقم (١٩)

نيوزلندا : قائمة التدفقات النقدية

- التطوير فى الصناعة
- العلاقات الخارجية
- المواصلات
- تكاليف التمويل
- إجمالى النقدية الموزعة

- صافى التدفقات النقدية من العمليات

- التدفقات النقدية من الأنشطة الاستثمارية

- النقدية المحصلة (المجهزة) من :
- بيع أو إعادة دفع (سداد) للمقدمات والاستثمارات
- بيع الأصول الملموسة
- إجمالى النقدية المحصلة (المجهزة)

- النقدية الموزعة على :
- شراء الاستثمارات والمقدمات
- شراء الأصول الملموسة
- إجمالى النقدية الموزعة

- صافى التدفقات النقدية من الأنشطة والاستثمارات

- التدفقات النقدية من الأنشطة التمويلية
- النقدية المحصلة (المجهزة) من :
- إصدار العملات المتداولة

تابع - الجدول رقم (١٩)

نيوزلندا : قائمة التدفقات النقدية

- إصدار الأسهم الحكومية
- قروض أخرى بالدولار النيوزلندى
- قروض بالعملات الاجنبية
- عناصر أخرى
- إجمالى النقدية المحصلة (المجهزة)

- **النقدية الموزعة على :**
  - إعادة الدفع للأسهم الحكومية
  - إعادة الدفع للقروض الأخرى بالدولار النيوزلندى
  - إعادة الدفع للقروض بالعملات الأجنبية
  - مشاريع إعادة التمويل الأساسية
  - إجمالى النقدية الموزعة

- **صافى التدفقات النقدية من الأنشطة التمويلية**

- **صافى حركة النقدية المحصلة (المتوفرة)**

- بداية رصيد النقدية

- بداية رصيد النقدية فى بنك الاحتياط النيوزلندى
- خسائر تبادل العملات فى بداية رصيد النقدية
- نهاية رصيد النقدية

المصدر : نيوزلندا (١٩٩٣م) .

الجدول رقم (٢٠)

نيوزلندا : قائمة بالقروض

الديون غير المسددة

- الدولارات النيوزلندية
  - الأسهم الحكومية
  - سندات الخزينة
  - أسهم التجزئة
  - سندات بنك الاحتياط
  - القروض وعقود التبادل الأجنبية
  - الإجمالى

- **ديون العملات الأجنبية**
- **الدولارات الأمريكية**
  - الين اليابانى
  - المارك الألمانى
  - الجنية الإسترلينى
  - الفرنك السويسرى
  - وحدات العملة الأوربية
  - عملات أخرى
  - الإجمالى
  - إجمالى الديون غير المسددة

- **الأسهم المعوض عنها القابلة للتسويق والإيداعات**
  - الدولار النيوزلندى
  - الدولار الامريكى

تابع - الجدول رقم (٢٠)

نيوزلندا : قائمة بالقروض

- الين اليابانى
- المارك الالمانى
- حقوق السحب الخاصة (صندوق النقد الدولى IMF SDRs
- الجنية الإسترلينى
- الفرنك السويسرى
- أخرى
- إجمالى الأسهم القابلة للتسويق والايداعات

المصدر : نيوزلندا (١٩٩٣م) .

ملاحظة :

هناك أيضًا معلومات متوفرة عن التحركات أثناء السنة Intra-year movement فى التصنيفات السابقة . بالإضافة إلى ذلك يتم توفير البيانات فى موعد حلول ديون المحافظ المالية .

الجدول رقم (٢١)

نيوزلندا : قائمة الالتزامات (الارتباطات)

حسب النوع

الارتباطات الرأسمالية

- المعدات العسكرية المتخصصة
- الأراضي والمباني
- الاستثمارات
- المؤسسات المملوكة للدولة والمنشآت الملكية
- الإجمالي

ارتباطات العمليات

- عقود الإسكان غير القابلة للإلغاء
- عقود أخرى غير قابلة للإلغاء
- عقود تمويل البضائع والخدمات غير قابلة للإلغاء
- ارتباطات أخرى للعمليات
- المؤسسات المملوكة للدولة والمنشآت الملكية
- الإجمالي
- إجمالي الارتباطات

حسب التصنيف الوظيفي

- العلاقات الخارجية
- تطوير الصناعة
- الإدارة
- التعليم
- الخدمات الاجتماعية
- المواصلات
- الصحة

تابع - الجدول رقم (٢١)

نيوزلندا : قائمة الالتزامات (الارتباطات)

- المؤسسات المملوكة للدولة والمنشآت الملكية
- إجمالى الارتباطات
حسب الفترة
- لمدة سنة أو أقل
- من سنة إلى سنتين
- من سنتين إلى خمس سنوات
- إجمالى الالتزامات

المصدر : نيوزلندا (١٩٩٣م) .

الجدول رقم (٢٢)

نيوزلندا : قائمة الالتزامات المحتملة

الالتزامات الطارئة القابلة للحصر (التقدير)
- الضمانات والتأمينات
- رأس المال غير المدفوع
- الدعاوى القضائية والمنازعات
- التزامات طارئة أخرى
- الإجمالى

المصدر : نيوزلندا (١٩٩٣م) .

ملاحظة :

تم توفير قائمتين أخريين عن المصروفات الحكومية غير المخصصة والمصروفات (المصروفات الحكومية الزائدة عن أو التى بدون اعتماد من البرلمان) وكذلك مبالغ الائتمان .

لا توضح التقارير الخاصة بالتقيد بالميزانية بالضرورة الحالة المالية للإدارة بالكامل . إن مبدأ الإدارة المالية (وهو القوة الموجهة للإفصاح المالى) يتطلب أن تقدم الإدارات البيانات الهادفة لتوضيح مركزها المالى . وتوضح هذه المعلومات كيف أن الظروف المالية للإدارات قد تغيرت ، وكيف أن هناك مزيداً من التغييرات المتوقعة . وتتحقق هذه المهمة جزئياً من خلال الميزانيات العمومية وقوائم الدخل والصرف المشار إليها سابقاً . وعلى كل حال فإن هذه البيانات تحتاج إلى تفاصيل إضافية عن الأصول والالتزامات القانونية .

فى الولايات المتحدة اتخذت مقاييس لتوفير المعلومات الضرورية . ويطلب من كل دائرة إعداد ثلاثة بيانات هى : بيانات بالمركز المالى (الجدول رقم «٢٣») ، بيان بالعمليات والتغيرات فى المركز المالى (الجدول رقم «٢٤») ، بيان بالتدفقات النقدية (الجدول رقم «٢٥») . ويجب تقديم هذه البيانات فى نهاية كل سنة مالية . ويلاحظ أن الأثر الكامل لهذه البيانات حول قدرة الإدارات على إدارة أموالها ، وعلى قدرة الجمهور والمستخدمين الخارجيين الآخرين لم يتم تقديره بعد . وعلى كل حال فهناك طلب على التقارير المستقبلية لتقديم إيضاح أكثر حول المركز المالى ، أى تقديم وثائق أشمل لتشمل التوقعات وتدرس الحالة المالية [١] . وسيتطلب هذا المفهوم الموسع معلومات إضافية حول الأثر المحتمل لتلك المتغيرات ، مثل التدهور البيئى والقدرة التنافسية النسبية وإنتاجية الاقتصاد والتغيرات المتوقعة فى الأمور الديموغرافية .

لقد أعطى هذا المفهوم شكلاً ملموساً كبيان أو بيانات خاصة بالاستثمار فى الملكية المادية الأخرى والملكية الفكرية [٢] بما فى ذلك بيان خاص بالمطالبات المستقبلية المختارة الخاصة بالموارد . وعلى الرغم من أن هذا المفهوم جدير بالثناء فى جهوده لتقديم صورة أكثر شمولاً للأموال الحكومية فإن هذا المفهوم ، يمكن اعتباره متجاوزاً للحقبة التقليدية للمحاسبة الحكومية . إن اهتمامات الدوائر المركزية الحكومية التى تعتبر أضيق وأكثر تحديداً يرجح أن تدور حول حركات السيولة ، والأصول المالية الأخرى والأرصدة لدى الخزينة والاستثمارات والمدينين والأصول المادية والدائنين وصافى المركز المالى . وبالمثل فإن الالتزامات المترتبة غير الملتزم بها والالتزامات غير المدفوعة وزيادة النفقات على العائدات والموارد التمويلية الأخرى يرجح لها أن تلقى اهتماماً خاصاً [٣] .

---

١ - انظر المجلس الاستشارى الأمريكى لمعايير المحاسبة (١٩٩٣م) ص (٥٨ - ٥٩) .
٢ - ارجع إلى المجلس الاستشارى الأمريكى لمعايير المحاسبة (١٩٩٤م) ص (١٣ - ١٥) مثلاً .
٣ - قد لا تكون محاسبة الميزانية المنفصلة والإعلان المتعلق بها مطلوبين ، حيث إن فئات الميزانية قد بينت (كما فى شيلى Chile) خطوط الميزانية العمومية .

الجدول رقم (٢٣)

الولايات المتحدة : قائمة المركز المالى

	العام	العام
الأصول		
- الموارد (المصادر) المالية :		
- أرصدة الصندوق مع الخزينة		
- النقدية		
- العملات الاجنبية		
- الأصول النقدية الأخرى		
- الاستثمارات غير الفيدرالية		
- حسابات العملاء ، صافى غير فيدرالى		
- البضائع المحتجزة للبيع		
- قروض العملاء ، صافى غير فيدرالى		
- الممتلكات المحجوزة للبيع		
- أخرى ، غير فيدرالية		
- عناصر ليست حكومية ، وفيدرالية		
- حسابات العملاء بالصافى		
- قروض العملاء بالصافى		
- الاستثمارات		
- أخرى		
- إجمالى الموارد المالية		
- الموارد غير المالية :		
- الموارد قابلة التوريد للخزينة		
- المقدمات والدفعات السابقة ، غير الفيدرالية		

تابع - الجدول رقم (٢٣)

الولايات المتحدة : قائمة المركز المالى

	العام	العام
- البضائع غير المحتجزة للبيع		
- الممتلكات ، الآلات ، المعدات الصافى		
- أخرى		
- إجمالى الموارد غير المالية		
- إجمالى الأصول .		
الخصوم (الالتزامات).		
- الالتزامات الممولة :		
- حساب الدائنين ، غير الفيدرالية		
- الفوائد الدائنة المستحقة		
- الأجور والمكافآت المستحقة		
- البدلات الممنوحة المستحقة		
- التزامات عقود الإيجار		
- الالتزامات عن القروض المضمونة		
- الإيرادات المؤجلة ، غير الفيدرالية		
- معاشات التقاعد والتزامات التأمين الأخرى		
- التزامات ممولة أخرى ، غير فيدرالية		
- التزامات على الحكومة		
- حسابات دائنة ، فيدرالية		
- ديون		
- إيرادات مؤجلة		
- التزامات ممولة أخرى ، فيدرالية		
- إجمالى الالتزامات الممولة		

تابع - الجدول رقم (٢٣)

الولايات المتحدة : قائمة المركز المالى

	العام	العام
– التزامات غير ممولة :		
– المستحقات آخر المدة		
– التزامات عقود الإيجار		
– ديون		
– معاشات التقاعد والتزامات التأمين الأخرى		
– إجمالى الالتزامات غير الممولة		
– إجمالى الالتزامات		
صافى المركز المالى		
– أرصدة التمويل		
– أرصدة الصندوق لدورة		
– أرصدة صندوق الائتمان		
– أرصدة صندوق التخصيص		
– ناقص : متطلبات التمويل المستقبلية		
– صافى المركز المالى		
– إجمالى الالتزامات وصافى المركز المالى		

المصدر : الولايات المتحدة ، مكتب الإدارة والميزانية (١٩٩٢م) .

ملاحظة :

إذا ذكر غير ذلك ، فإن القوائم تصدر بتاريخ (٣٠) سبتمبر من كل عام . يتم إعداد هذه القوائم بواسطة كل قسم أو جهة ومن ثم تعد قوائم موحدة .

الجدول رقم (٢٤)

الولايات المتحدة : قائمة العمليات والتغيرات فى صافى المركز المالى

	العام	العام
الإيرادات والموارد المالية		
– المخصصات المنصرفة		
– الإيرادات من المبيعات للبضائع والخدمات		
– للعامية		
– على الحكومة		
– الفوائد والجزاءات ، غير فيدرالى		
– الفوائد ، فيدرالى		
– الضرائب		
– الإيرادات والموارد المالية الأخرى		
– ناقص : الضرائب والمتحصلات المحولة إلى خزائن الجهات الأخرى		
– إجمالى الإيرادات والموارد المالية		
المصروفات		
– مصاريف البرامج أو العمليات		
– تكلفة المبيعات		
– للعامية		
– للحكومة		
– الاستهلاك والاستنفاذ		
– ديون مشكوك فيها وديون معدومة		
– الفوائد		
– بنك التمويل الفيدرالى / اقتراض الخزينة		
– الأسهم الفيدرالية		

تابع - الجدول رقم (٢٤)

الولايات المتحدة : قائمة العمليات والتغيرات فى صافى المركز المالى

	العام	العام
- أخرى		
- مصروفات أخرى		
- إجمالى المصروفات		
- الزيادة (النقص) للإيرادات والموارد المالية على إجمالى المصروفات قبل التسويات		
- زائد (ناقص) التسويات (التعديلات)		
- العناصر غير العادية		
- تسويات فترات سابقة		
- الزيادة (النقص) للإيرادات الموارد المالية على إجمالى المصروفات		
- زائد المصروفات غير الممولة		
- الزيادة (النقص) فى الإيرادات والموارد المالية على المصروفات الممولة		
- صافى المركز المالى		
- زائد (ناقص) التغيرات من غير العمليات		
- صافى المركز المالى ، الرصيد النهائى		

المصدر : الولايات المتحدة ، مكتب الإدارة والميزانية (١٩٩٢م) .

الجدول رقم (٢٥)

الولايات المتحدة : قائمة التدفقات النقدية (الطريقة المباشرة)

	العام	العام
النقدية المتوفرة (المستخدمة) بواسطة أنشطة العمليات		
- النقدية المتحصلة (المتوفرة)		
- متحصلات الضرائب		
- مبيعات البضائع والخدمات		
- الفوائد والجزاءات		
- برامج المكافآت (المميزات)		
- برامج التأمين والضمان		
- النقدية الأخرى المتوفرة للعمليات		
- إجمالى النقدية المتوفرة		
- النقدية المستخدمة		
- البضائع والخدمات		
- خدمات الموظفين والمزايا		
- السفر والمواصلات		
- الإيجار ، الاتصالات ، والخدمات		
- الطباعة وإعادة الإنتاج		
- خدمات تعاقدية أخرى		
- مؤن ومواد		
- مطالبات التأمين والتعويض		
- الهبات ، والتبرعات		
- النقدية الأخرى المستخدمة فى العمليات		
- إجمالى النقدية المستخدمة		
- صافى النقدية المتوفرة (المستخدمة) بواسطة أنشطة العمليات		

تابع - الجدول رقم (٢٥)

الولايات المتحدة : قائمة التدفقات النقدية (الطريقة المباشرة)

	العام	العام
النقدية المتوفرة (المستخدمة) بواسطة أنشطة الاستثمار		
- بيع الممتلكات والآلات والمعدات		
- شراء الممتلكات والآلات والمعدات		
- بيع الأسهم		
- شراء الأسهم		
- التحصيل من المدينين بقروض طويلة الأجل		
- إنشاء قروض مدينة طويلة الأجل		
- النقدية الأخرى المتوفرة (المستخدمة) للاستثمار		
- صافى النقدية المتوفرة (المستخدمة) بواسطة نشاط		
- الاستثمار		
- أضـف :		
- استعادات		
- تحويل النقدية من الآخرين		
- اطـرح :		
- المسحوبات		
- تحويل النقدية إلى الآخرين		
- صافى المخصصات		
- الاقتراض من عموم الشعب		
- إعادة دفع القروض لعموم الشعب		
- الاقتراض من الخزينة ومن بنك التمويل الفيدرالى		

تابع - الجدول رقم (٢٥)

الولايات المتحدة : قائمة التدفقات النقدية (الطريقة المباشرة)

	العام	العام
- إعادة دفع على القروض من الخزينة ومن بنك التمويل الفيدرالى		
- اقتراضات وإعادات دفع أخرى		
- صافى النقدية المتوفرة (المستخدمة) بواسطة أنشطة التمويل		
- صافى النقدية المتوفرة (المستخدمة) بواسطة أنشطة العمليات وأنشطة غير العمليات وأنشطة التمويل		
- أرصدة الاعتماد المالى بالخزينة ، وأرصدة النقدية والعملات الأجنبية (أرصدة البداية)		
-أرصدة الاعتماد المالى بالخزينة ، النقدية والعملات الأجنبية (أرصدة النهاية)		

المصدر : الولايات المتحدة ، مكتب الإدارة والميزانية (١٩٩٢م) .

إن المركز المالى لأى دائرة يتأثر روتينيًا بالتغيرات فى السياسة والقوانين المتعلقة بها من جانب ومن الجانب الآخر يتأثر بالتطورات المحددة بتوفر البنود التى تستهلكها الإدارات بصورة مشتركة . فعلى سبيل المثال ، تؤثر ندرة مواد البناء فى أنشطة إدارة التشييد ، وقد يكون لهذه التغييرات أثر أكبر على الميزانيات المستقبلية وتحتاج إلى أن تعلن حتى يكون للإدارات المركزية منظور موسع حول الاحتياجات المستقبلية للإدارة .

ختامًا ، وكما أشير إليه بصورة متكررة ، فإن محاسبة المسئولية تتطلب الآن أن يرفع تقرير للأداء لكل من الدوائر المركزية وعموم الشعب لمساعدتهم فى تقييماتهم الخاصة بذلك . وتشمل بيانات الأداء التكاليف ومقاييس الإكمال (الإنجاز) والحصيلة والنتائج .

كل أنواع البيانات أعلاه تصدرها دوائر الصرف ، التى تكون اهتماماتها مطابقة لتلك الخاصة بالإدارات المركزية . ولكن دوائر الصرف هى مسئولة عن تنفيذ

المشروعات ، لذا فإنها تحتاج إلى مزيدٍ من التفاصيل في أي مستوى ، أي في كل مرحلة من أي مشروع للتشييد . وفي هذا الصدد تكون لدوائر الصرف عادة جدول لإعداد التقارير ، ونظام يحدد المراحل المختلفة للتشييد ، فيما يتعلق بالعلامات الأرضية المادية . وتحدد التقارير التقدم الذى حصل والسلبيات في جداول التشييد والتواريخ الجديدة للانتهاء وأثر تلك التغيرات على التكلفة . إضافة إلى أن دوائر الصرف تعمل على التوفيق بين الجوانب المادية والمالية . وتعتمد أهداف سياستها على التقدم المادى الذى تم وأثره على الأموال المخصصة .

بينما يكون للدوائر المركزية أيضًا اهتمام بالنتائج المادية فإن اهتمامها الرئيسى يكون ماليًا . ولهذا السبب فإن دوائر الصرف الرئيسية في بعض الحكومات حاولت إنشاء أنظمة معلومات إدارية خاصة بها تكون منسجمة مع أنظمة المعلومات المالية الأكبر ، وفي نفس الوقت تعطى تفاصيل إضافية تتوافق مع احتياجات كل دائرة من دوائر الصرف . إن وجود أنظمة المعلومات الإدارية (التى كانت مفتاح مبادرة الإدارة المالية التى نظمت في المملكة المتحدة) يدعم أهداف الإدارة المالية ويعطى ثقة أكبر في كفاية الإدارة والأنظمة الخاصة بالرقابة في الدوائر الحكومية .

قضايا في نقل المعلومات المالية Issues in Trasforming Financial Information :

هذا النقاش يثبت إلى حد كبير الاهتمام المتنامى بالمعلومات المالية التى تصدرها الحكومات . وقد زاد عدد وتنوع المستخدمين ، وزادت اهتماماتهم في بعضها بسبب زيادة تعقيد الإدارة الاقتصادية في العالم الحديث . وبالتأكيد فقد دافع بعض المستخدمين عن حقهم في الحصول على المعلومات [1] . وفي السنوات القادمة وعندما يكون الحق أكثر وضوحًا فستكون الحكوماتُ مضطرة لأن تأخذ في حسبانها احتياجات المعلومات المتغيرة للمستخدمين . ويجب على الحكومة وآلياتها المحاسبية أن تدرك هذه المهمة بوضوح ولا تقدم المعلومات فقط ، ولكن أيضًا تجعلها أكثر شمولية

١ - أشار المعهد الأمريكى للمحاسبين العموميين القانونيين في تقريره الصادر في (١٩٧٣م) إلى أنه من الضرورى أن يكون الهدف الأساسى للبيانات المالية هو تقديم المعلومات المالية المفيدة لاتخاذ القرارات الاقتصادية ، ويتضمن بعض حقوق المستخدم . منقولة من ليكرمان Likierman (١٩٨٩م) ص (١٥) .

ودقة . ومع ذلك فإن الجهات المحاسبية يجب أن توضح الموقف وتقيم قدراتها الخاصة للاستجابة لحقوق المستخدمين . وحيث إن تصميم أنظمة المعلومات القائمة يعد أمراً رئيسياً فى هذه العملية .

قضايا تتعلق بالتصميم Design Issues :

إن الرسم المعمارى لأى نظام يعكس الاحتياجات وروح العصر ethos of the age الذى وضعت فيه ، ونظام المعلومات لا يخرج عن ذلك . ولاشك أن هذه الأنظمة عندما تدرس لاحقًا قد تبدو متقادمة وغير عملية ، إضافة إلى أنها قد تتميز وذلك بمعرفة (بواسطة) عيوب التصميم .

أولاً : إن تطبيق الصيغ التجارية على المحاسبة الحكومية قضية متكررة . والآن وعلى كل حال ، يوجد اتفاق أكبر على أن الصيغ التجارية ، ولو مع التعديلات ، يمكن تطبيقها على مؤسسات الحكومة . وأن وضع مجموعة من النظريات فى مجال واحد يعطى سلطة لمجموعة فى مكان آخر ، إذا أمكن وضعها بنفس الأساليب . لذا فإن تطبيق هذه الصيغ يجب أن يزيد بمرور الزمن ويكتسب قوة إضافية وشرعية . وهل تحل هذه الصيغ محل حسابات المخصصات الموجودة ، والتى تستخدمها السلطة التشريعية ، أو التصنيف الموضوع لوظائف الحكومة ونشر المعلومات المالية للحكومة ، أو تفاصيل بيانات المديونية العامة الصادرة من البنوك المركزية . وكل هذه الطرق الخاصة بالتقديم لها غرضها وعملاؤها . ومن خلال تطبيق الصيغ التجارية ، فإن نفس الحقائق يزداد تعزيزها لبعض المستخدمين . وبالنسبة للبعض فإن الأساليب الخاصة بالمحاسبة التجارية يمكن أن تقدم إيضاحاً إضافياً وأساساً مطوراً للمقارنة مع القطاع الخاص . ومن الناحية العملية يمكن تقليل الفرق (الهوة) التقليدى بين أساليب المحاسبة الخاصة بالقطاع العام وأساليب المحاسبة الخاصة بالقطاع الخاص بصورة جوهرية .

يتطلب إعداد الحسابات طبقًا للأسلوب التجارى تغييرات فى توجيه المعلومات [1] . والأرقام بحاجة إلى تجميع على الأساس النقدى وأساس الاستحقاق ، وستكون الإدارة ملزمة بتجميع المعلومات الخاصة بمسئولياتها القانونية . وفى أثناء التحول يمكن توجيه الجهود ناحية ترتيب كتل المعلومات فى البنية التجارية . وستكون المهمة الأكثر أهمية هى إدخال مضامين هذه البنية لأغراض الإدارة المالية داخل الدوائر الحكومية . وسيكون توفير المعلومات بعد ذلك طبيعيًا حسب ما ينتج عن العملية أكثر من كونه ناتجًا من جهد مستقل . ولحسن الحظ فإن كثيرًا من التحول ، قد تم تبسيطه عن طريق التقنية . ولذا ينبغى أن ينظر إلى تصميم نظام المعلومات على أنه جزء لا يتجزأ من التصميم الأكبر لمهمات التغطية والأساس والتصنيف واحتساب التكلفة لآلية المحاسبة الشاملة فى الحكومة .

ثانيًا : توضح أنه كثيرًا ما تطلب الإدارات المركزية والجهات المانحة معلومات تفصيلية لا تتعلق مباشرة فى العادة باحتياجاتها . وفى دراسة أجراها البنك الدولى حيث استنتج أنه فى العديد من الدول التى تطبق فيها أنظمة الرقابة لا يستفيد من ذلك مدير المشروع ولكن تستفيد الوزارات المركزية ووزارات التخطيط والمالية [2] . وأضافت الدراسة أن الطبيعة المركزية الخالصة للأنظمة تعنى "أنها يراد بها أساسًا أن تكون أداة للإدارات المركزية للتحكم فى المديرين وليس إدارة إدارية لتحسين الأداء الضعيف" . وحسب تلك الدراسة فإن نظام المعلومات يلبى حاجات الجهات المانحة أكثر من تلبية حاجات الإدارة . وبينما تم تحديد الاحتياجات يجب أن يضاف لها الاعتراف بأن

---

١ - ليس من المفيد الدخول فى نقاش متقدم (يكون فيه الشخص متمكنًا أكثر) . إن التدفق التقليدى للبيانات له نقاط قوة ، حيث إن الميزانية العمومية هدفت إلى تحديد الاستحقاق الصافى للحكومات . وقد لا تسيطر الأصول والمسئوليات القانونية بالكامل على العمليات المالية التى تتطلب التزامات ضريبية مستقبلية أو تلك التى تتضمن نفقات مستقبلية . ولا يعنى إدراج المواد فى الأصول الحكومية بالضرورة أنها قادرة على تحقيق العائدات . وبينما تكون الميزانية العمومية مؤشرًا للأداء المالى للجهات العامة ، فإنه لا يصلح أن يكون ولا يدعى بأنه سيكون أساسًا لتحديد ما إذا كانت الحكومات تحقق أهدافها . ومن الضرورى إدراك أن المحاسبة فى حالة العجز هى جانب واحد هام ، بينما القضية الهامة الأخرى هى تفسير العجز . وتتيح الميزانية فرصة مواتية أخرى لتحليل نتائج السياسات العامة ، والتحليل الذى توفره الميزانية العمومية بأى حال يعتبر تحليلاً نهائيًا .

٢ - أحمد وبانجرجر Ahmed and Bangerger (١٩٨٩م) ص (٨ - ٩) .

الإدارات يمكن أن يكون لديها دافع إيجابى قليل ، لتوفير المعلومات التى لا تتعلق باختصاصاتها المباشرة والهامة . ونفس العامل يمكن أن يساهم فى المعالجة الواسعة للمعلومات التى يعتبرونها غير مفيدة . وكمبدأ يجب على الدوائر المركزية أن تبحث عن المعلومات التى تعتبر مفيدة لمقدم الإعانة ثم بعد ذلك للجهة نفسها . وهذا يظهر الحاجة لاستمرار الحوار بين الجهات المقدمة والجهات المستفيدة حول أهداف المعلومات .

ثالثًا : هناك حاجة للتأكيد على أن توفير المعلومات يكون له تكاليف (ويميل الاقتصاديون إلى اعتبارها تكاليف لرأس المال) [1] . ويجب مقارنة التحسينات المحتملة مع إمكانية تطبيقها . ففى بعض الحالات قد يكون الاسترداد الجزئى للتكاليف ممكنًا (من خلال بيع المعلومات كما تفعل بعض المؤسسات الإحصائية المركزية الحكومية فى السنوات الأخيرة) . وعلى كل حال – ولحد كبير – فإن التغييرات يرجح أن تكون عبئًا على كاهل دافع الضريبة ، وتؤدى دون شك إلى مرحلة من التحسينات إذا لم تؤدِ لإلغائها . ويجب أن تؤخذ فى الحسبان وبوضوح القيود الخاصة بالتكلفة ، وذلك عند تحديد التنظيم المستقبلى للمعلومات [2] .

رابعًا : إن توقيت نشر المعلومات وحجم المعلومات المنشورة (المتطلبة السرية) مرتبطة بإدراك الحكومة للإجراءات المتوقعة من قبل العوامل الاقتصادية .

القضايا العملية Operational Issues :

واحد من الانتقادات الرئيسية ضد المعلومات المالية التى تقدمها الحكومة هو أنها تتوفر بعد تأخير طويل مما يقلل فائدتها بالنسبة لصانعى السياسة وعموم الجمهور

---

١ – يلاحظ أرو Arrow "أن ما يميز تكاليف المعلومات أنها فى جزء منها تكاليف لرأس المال ، وبصورة أكثر تحديداً فإنها تمثل استثماراً غير مسترد" . انظر أور (١٩٨٣م) ص (١٧٠) .

٢ – حتى وقت قريب معايير المحاسبة لم تأخذ فى الحسبان الجوانب الخاصة بالتكلفة . وقد اقترح المجلس الاستشارى الأمريكى الفيدرالى الخاص بمعايير المحاسبة – فى آخر تقرير له أن المنشأة ينبغى أن تضمن أن كل المعلومات المالية ذات الصلة قد قدمت وفقًا للقيود الخاصة بالتكلفة .

أيضاً . وقد حلت بعض الدول هذه المشكلة بوضع "أنظمة تبليغ سريعة" يتم عن طريقها إيصال المعلومات الكلية أو المجاميع الكلية الخاصة بالرقابة بسرعة إلى صانعى القرار . وللأسف فإن هذه الجهود تمثل أسلوب مساعدة محدود . والبديل القابل للتطبيق هو دراسة الإطار المحاسبى ، بهدف إزالة المشكلات النظامية وإنشاء آلية معالجة إلكترونية للإسراع بعملية تجميع المعلومات . وهذا الأسلوب يطبق فعلاً فى عدد من الدول .

هناك انتقاد آخر للحكومات مصاحب لذلك ، هو أن هذه الحكومات تنشر المعلومات بطريقة الخدمة الذاتية . وهذا يمكن تفاديه فقط فى حالة دراسة المستخدمين للمعلومات المتاحة ونشر نتائجها ، حيث تكون هناك حاجة لذلك النوع من المعلومات . وعلى كل حال ، فكلما كان تصميم النظام جيداً فإن حالات انقطاع التشغيل وإساءة الاستعمال يرجح لها أن تقلل من الاستفادة من المنتج ، الذى هو فى هذه الحالة يكون المعلومات . وفى مثل تلك الحالات توفر الديموقراطيات الحديثة فرصاً لعموم الجمهور للتعبير عن آرائهم ومواصلة إجراء المتابعة . ويجب أن يدرك بصورة واضحة أن الإفصاح يوفر محاسبة المسئولية للبعض ، بينما يوفر المعلومات لجميع الراغبين . وقد يؤدى تدخل الحكومة مع العوامل الاقتصادية الأخرى إلى الحد من نشر المعلومات .

الفصل السادس

الاستثمار فى التطوير

Investing in Development



إن الحاجة إلى استثمار فى تطوير نظم المحاسبة وتقنيات التشغيل ، والإجراءات . إضافة إلى الحاجة إلى تطوير التقنية ، قد تمت دراستها بالتفصيل فى الفصول السابقة . بينما قد تبدو الحاجة إلى بعضها بديهية ، فإنه من الملائم تلخيص بعض الحجج ، حتى يمكن الاتجاهاتُ التطوير ، ومحتوى التطويرات المطلوبة ، والسبل التى يمكن بها مواصلة التطوير أن توضع فى المنظور الصحيح .

هل الحكومات بحاجة إلى إقناعها بالحاجة إلى استثمار فى تطوير أنظمتها المحاسبية ؟ وعلى الرغم من أن الجهود المتفرقة لبعض الدول ، تشير إلى أن الحكومات مقتنعة بقيمة ذلك الاستثمار ، وقد وضعت خطط مفصلة لذلك الغرض ، إلا أن حكومات أخرى لم تبذل فيها جهود ، أو بذلت فيها جهوداً قليلة . يشير الدور الخاص بالمساعدة الفنية المقدمة من الجهات المانحة والوكالات الدولية إلى أن الإصلاح الفعلى قادم ، إلا أنه فى الواقع فإن الموقف حافل بذكريات رواية دكنز "قصة مدينتين Tale of Two Cities" . وهذا هو الوقت الأفضل لتلك الحكومات ، التى تسعى إلى معايير هادفة لتقوية أنظمتها . إذ إن ما حققته حتى الآن يمثل حافة نظام المحاسبة . بالنسبة للدول الأخرى ، يعتبر ذلك أسوأ الأوقات ، لأن جهود تقوية المحاسبة ، التى حققت نتائج ضئيلة ، لا تزال متعثرة . والسؤال بالنسبة لهذه الدول هو : كيف يمكن الحفاظ على استمرارية الجهد ، إذا ثبت أنه مكلف ولم يحقق النتائج المرجوة منه ؟

إن الرأى السائد حتى الآن هو أن الحكومات يجب أن تقتنع بالحاجة إلى تطوير فى هذا المجال وأن تركز جهودها بعد ذلك على جهد آخر جديد ، ومرد الاستعجال (العجلة) يرجع لما يلى :

"الدولة التى توجه أموالها نحو الرعاية"

لقد تحولت الحكومات عامة من حالة الدولة التى توجه أموالها نحو المجهود الحربى [1] إلى حالة الدولة التى توجه أموالها نحو الرعاية . فالنوع الأول من الحكومات الذى سيطر على الساحة فى القرنين السابع عشر والثامن عشر فى إنجلترا قد تغير وأصبحت تلك الدولة أكبر دولة مؤثرة فى المجال الاقتصادى .

١ - العبارة مأخوذة من برور Berwer (١٩٨٩م) ص (١٨) .

وقد ساهم هذا التحول المدهش أيضًا فى التوسع فى عدد من الناسخين وماسكى السجلات . وقد دفعت الحروب المستمرة إلى حث الحكومات على زيادة أموالها من خلال الضرائب ، وأهم من ذلك زيادتها من خلال الاقتراض من الجمهور . فإذا كانت الحروب قد خلفت طبقة جديدة من المستثمرين والمقاولين ، فإن تمويل الحروب دفعت ظهور طبقة جديدة من أصحاب المصلحة المالية مع استثمارات متنامية فى السندات والضمانات الحكومية ، وقد خلق أصحاب المصالح هؤلاء بدورهم طلبًا على المعلومات الأكثر تفصيلاً ودقة عن أعمال الحكومات .

وكانت الحصيلة الحتمية الثانوية لهذه الأحداث هى الزيادة الكبيرة فى السجلات والوثائق المالية وفى الوقت المناسب النمو فى المحاسبة الحكومية . ومع أن الموظفين المسئولين عن المحاسبة ينظر لهم نظرة دنيا (نظرة احتقار) من جانب طبقة ملاك الأراضى ، فقد ارتفعت مكانتهم باطراد . أدى التغير فى تركيبة النفقات عبر القرون (وحديثًا نمو الأموال ومزايا الاستحقاقات والرعاية) إلى خلق علاقة جديدة بين الدولة وعملائها وغيرها إلى دولة ترتكز على الرعاية المالية . وهذه العلاقات الجديدة لها مضامين هامة للمساءلة المالية وبالتالى للمحاسبة .

المصداقية المالية Fiscal Credibility :

نظرًا لانتقال تمويل الميزانية نحو مزيد من الاعتماد على الاقتراض المحلى والخارجى فقط اضطرت الحكومات إلى تأسيس مصداقية فى سياساتها الاقتصادية الكلية خاصة سياساتها المالية . ففى معظم الدول نجد السياسة المالية فى قلب التعديل الاقتصادى ويمكن أن تكون ناجحة فقط عندما تبرز مصداقيتها . وتصبح عمليات الحكومة أكثر كلفة . والمصداقية بدورها ينبغى تأصيلها فى الميزانيات والحسابات الدورية المنشورة . وتعتمد استجابة الجمهور المستثمر على إمكانية الاعتماد على المعلومات المالية المقدمة من الحكومات ، وفى ذلك الإطار يجب أن تستند الحسابات إلى معايير معترف بها . إن الالتزام الدقيق بهذه المعايير هو الذى يعطى العمليات المالية الحكومية المصداقية . وفى المقابل فإن هذه المعايير لها عدة مضامين للحسابات الحكومية .

الإصلاح المالى Fiscal Rectitude :

لا يوجد مقدار كافٍ من المصداقية المالية يمكن أن يؤدى بنفسه إلى التوازن الاقتصادى . وعلى الحكومات أن تواجه المشكلات القائمة . وعلى سبيل المثال يمكن لهذه الحكومات أن تواجه المشكلات القائمة . وعلى سبيل المثال يمكن لهذه الحكومات أن تواجه زيادة النفقات من خلال تدابير سياسية ودعم الجهود الصادقة للحد من التكاليف . والإجراء الأخير راسخ الجذور فى نظام المحاسبة الحكومية . والاعتبار الهام هو مدى مواجهة المحاسبة الحكومية لقياس وحصر التكلفة . وفى هذا المجال فإن ما تم إنجازه يزيد من أهمية ما ينبغى عمله فيما بعد . وتعطى حالات التقدم النظرية والعملية الأخيرة فى قياس التكاليف فى القطاع الخاص ، الأمل فى ملاءمتها للمؤسسات العامة . وبالمثل فإن الحكومات يجب عليها أن تحفظ السجلات التى ستنبهها إلى حجم الالتزامات المستقبلية القصيرة الأجل والطويل الأجل ومضامينها الخاصة بالسياسات المالية . ويمكن الحصول على الدقة المالية الداخلية فقط من المحاسبة المطورة . إن جهود إنشاء مجالس للعملة (التى هى معفاة حسب التعريف من تقديم القروض للحكومات) أو منح البنوك المركزية استقلالية أكثر حتى لا تكون مجبرة على قبول قيود الاقتراض السهلة التى تراها الحكومة ، قد يكون لها أثر مفيد على توجه الحكومات نحو المحاسبة . ومن المرجح أن تبرز نتائج أطول مدة عند النظر إلى المصداقية المالية كمشكلة ينبغى مواجهتها من الداخل عن طريق الموازنة النزيهة والمحاسبة الحكيمة .

المهام المتغيرة وأنماط الرقابة Changing Tasks and Patterns of Control :

إن مهام الحكومة الملاحظة قد تغيرت ، وكذا أنماط إدارة الإنفاق داخل الجهات الحكومية . والقضية هى إلى أى مدى تكون المحاسبة قادرة على تعزيز أنماط إدارة الإنفاق . هل (على سبيل المثال) البيانات المحاسبية المقدمة من الجهات المحاسبية كافية للوفاء باحتياجات مديرى الإنتاج الحكومى ؟ وهل الطرق المحاسبية كافية ، لتسهيل تقييم برامج ومشروعات الحكومة المكتملة ؟ هل البيانات المحاسبية مفيدة فى تمكين الحكومة وصانعى السياسة العامة من اتخاذ القرارات التى بموجبها يتم تحديد

الخدمات التى تقدم بواسطة المرافق الداخلية والتى ينبغى أن يتم التعاقد على توفيرها ؟ هل النظام المحاسبى يقدم معلومات كافية عن الالتزامات الخفية التى من المرجح أن تساهم فى إحداث أزمة مالية خطيرة وغير متوقعة للدولة ؟ هل يقدم النظام بيانات خاصة بالأصول المادية للحكومة وبالحاجة إلى الحفاظ على هذه الأصول ؟ هل يركز النظام على القضايا الخاصة بالعدالة بين الأجيال ؟ وقد أصبحت هذه القضايا جزءًا لا يتجزأ من طرق الرقابة بالنسبة لمديرى الإنفاق . وهذه القضايا وقضايا أخرى لم تظهر بعد تعنى أن مهنة المحاسبة والحكومات يجب أن تنظر لما وراء حسابات التخصيص التقليدية والبيانات الخاصة بالانحراف والإنفاق المقدر بالميزانية والإنفاق الفعلى . وإذا لم يغتنموا هذه الفرصة للاستجابة للتحديات ، فإن المحاسبة يرجح أن ينظر إليها على أنها فقط ذات قيمة تاريخية ، وأنها أصبحت متقادمة فى أسلوبها وعملياتها .

التصلب التنظيمى Organizational Sclerosis :

هناك سؤال آخر وثيق الصلة بهذا وهو ما إذا كانت أنظمة المحاسبة الحكومية ستكون قادرة على تقديم الخدمات فى المجالات المحددة لها . ومع أن الصورة متغيرة نوعًا ما ، إلا أن إحساس الذين هم خارج الحكومة وداخلها ، هو أن الحسابات تعد متأخرة وبها فجوات ومحاذير تقلل الاستفادة فيها بصورة فعلية . ويمكن أن تحدث حالات الفساد لعدة أسباب ولكن عندما تصبح أحداثًا متكررة (روتينية) ، فإن ذلك يكون هو وقت معالجتها بنفس الطريقة التى يعالج بها الأطباء المرضى . هل يحاول النظام المحاسبى التعامل مع مهام نهائيات القرن العشرين بأدوات قديمة مضى عليها قرن على الأقل ؟ وهل الاستثمار فى التقنية يعوض عن الأخطاء البشرية وعن محدودية النظام ؟ لنفترض أن التقنية متوفرة ، فهل هى مستخدمة الاستخدام الأقصى فى الحكومة ؟ وإذا كانت الإجابة بالنفى فكيف يمكن تحقيق زيادة استخدامها ؟ أوضحت التجربة فى العديد من الدول الصناعية والنامية والاقتصاديات التى تمر بمرحلة التحول أن جهود استغلال التقنية ضعيفة وتفتقر إلى الأفكار المتقدمة والاستراتيجيات المناسبة .

إن هذه القضايا التى تكتسب قوة يومًا بعد يوم تحتاج إلى جهد مركز قبل حصولها على قوة دافعة . ويشتمل الاستثمار فى التنمية على منع حدوث المشكلات المحتملة

بمواجهتها من خلال تطويرات جماعية . ويعترف ذلك الاستثمار بوضوح بثلاث خصائص . **الأولى** : أن المحاسبة ظلت فى تطور مستمر على مر السنين ولكن هذه المحاولات التى أهملت أو لم تعط المساندة اللازمة ، يجب تطويرها الآن فى فترة قصيرة . وذلك يعتبر تمريناً فى اللحاق بقطار الأحداث بدلاً من الجرى أمامه تحسباً للمستقبل . **الثانية** : أن المحاسبة فى الجهات الحكومية لا يمكن الاستمرار فيها أكثر كنشاط مستقل ذى صلات جانبية مع الأنشطة الأخرى التى تساهم مجتمعة فى إدارة القطاع العام . وبدلاً من ذلك يجب التعامل معها كمكون هام فى البنية الكلية لإدارة الإنفاق العام باعتبارها تتفاعل مع العناصر الأخرى لهذه البيئة . **الثالثة** : أن هذا التطور ليس ظاهرة قصيرة الأجل ولكن رحلة طويلة . وكغيرها من الرحلات الأخرى فهى تتطلب وتحتاج إلى قدر كبير من الإعداد والتجربة وإعادة التقييم والمرونة والجهد المتواصل المستمر . إنها عملية طويلة الأجل لبناء جسر يتيح للجيل الحالى وأجيال المستقبل الاستفادة الكاملة من المحاسبة فى حياتهم اليومية .

تخطيط التنمية Design of Development :

إن تخطيط التنمية والإجراءات المحددة ، التى ينبغى للحكومات دراستها والتى درست بإسهاب فى الفصول الخمسة الأولى من هذا الكتاب يمكن إيجازها . وعلى الرغم من المخاطرة الموجودة فى تجميع الدول ، فإنه من المفيد دراسة تخطيط التنمية فيما يتعلق بالدول الصناعية ، والاقتصاديات ذات التخطيط المركزى فى السابق والدول النامية . إن المهام المباشرة للدول الصناعية هى صقل الاستخدامات الأخيرة (الميزانيات العمومية على سبيل المثال) والبحث عن استخدامها فى مستويات الحكومة الأخرى . ومع هذا الجهد فإن قدرة الإدارة المالية فى جهات الإنفاق تحتاج إلى تقوية ودمج مع مضامين البيانات التجارية لإدارة أنشطتها اليومية .

تمت الإشارة إلى جهود متزامنة لاستخدام أنظمة المحاسبة الإدارية . وفى الاقتصاديات التى تمر بمرحلة تحول من التخطيط المركزى ، فقد تم إيضاح الاهتمام المتصل بتطوير نظام المدفوعات ولتحديد المسئوليات الإدارية لجهات الإنفاق الذى قد

تمت الإشارة إليه . ولفترة طويلة فقد عملت الإدارات كأيدى عملية خالصة لوزارة التخطيط مع قليل من الحاجة لتحليل أو تقييم أعمالها ، باستثناء البحث عن مخصصات أعلى فى الميزانية لأنشطتها وللمؤسسات العامة تحت إدارتها . ولذلك لا يمكن أن يكون هناك أى تقدم فى الإدارة المالية ، ما لم - وحتى - يتم معرفة وتعزيز الدور الهام لجهات الإنفاق . وهنا أيضًا توجد حاجة للتركيز على تطوير نظم المحاسبة الإدارية ، لأن بدونه لا يوجد أمل يذكر فى إحداث تحسن كبير فى تمويلاتها العمومية .

إن معايير المحاسبة التى تمت فى الماضى على أساس تشويه سياسات التعرفة الجمركية والضريبة تحتاج إلى إصلاح كبير . وتحتاج الدول النامية خاصة إلى تقوية المرافق الأساسية الفنية (استخدام الحاسب الآلى) للإدارة المالية . وعلى الرغم من أن بعض الدول النامية أحرزت تقدمًا ملحوظًا فى التجهيز والاستخدام الفعال لتقنية الحاسب الآلى فى فترة قصيرة ، فهناك دول أخرى لا تزال خلف الركب فى تحديث تقنيتها . لذا فإن الصورة العامة تبدو مشوشة . فهذه الدول لديها العديد من المهام التى يتعين عليها القيام بها وعلى الحكومات التى تعمل معًا لتطوير سياسات المحاسبية .

إن المكونات الأساسية المحددة للمحاسبة المطورة وتأثيرها المحتمل موضحة فى الجدول رقم (٢٦) . كما يصف الجدول التأثير الممكن لهذه الإجراءات على محاسبة المسئولية (التى تعتمد فى بعضٍ منها على النظام السياسى للبلاد والتقليد التشريعى) وعلى الضوابط الداخلية وتكلفتها وعلى الإدارة المالية الشاملة . يمكن تقسيم الإجراءات الموضحة فى الجدول إلى فئتين هما : الإجراءات التى تحتاج إلى فترة قصيرة لتنفيذها الفئة التى تحتاج إلى وقت أطول وجهد مستمر . وتتضمن الفئة الأولى تحسين نظام المدفوعات وإطار مطور للعلاقات مع النظام المصرفى ، ونظام أكثر تطويراً للمعلومات المالية . وتتطلب كل حالة مراقبة أنظمة تطويرات فى أنظمة الدفع وإطار أساسى معدل للعلاقات مع النظام المصرفى ، والأنظمة القائمة ، وتحديد مجالات المشكلة على ضوء الاعتبارات التى تم مناقشتها فى الفصول السابقة والقيام بالتطوير . ويجب أن يوضع خفض التكلفة فى الاعتبار . وكل واحد من هذه المجالات يكون له هدف أو أهداف تمت صياغتها حسب أهداف الجهات المستخدمة . وينبغى ملاحظة أن بعض متطلبات المعلومات (مثل إعداد الميزانية العمومية) متطورة من حين إلى آخر . مما أدى إلى

تكييف تطبيقات المحاسبة التجارية فى القطاع الحكومى . وهذه المقاييس لا تتطلب دائمًا استثمارًا فعليًا إضافيًا فى الأجهزة وبدلاً عن ذلك فإنها تتضمن السعى إلى تحقيق أهداف محددة بصورة أكثر تصميمًا واستخدام الآليات الموجودة لخدمة تلك الأهداف .

الجدول رقم (٢٦)

الأثر المحتمل لأنظمة المحاسبة الفعالة

الفئة	مزيد من المساءلة	الضوابط الداخلية	تكاليف الضوابط المخفضة	التأثير على الإدارة المالية الشاملة
تغيير نظام الإنفاق .	لا أثر مباشر	يساهم فى الإدارة الفعالة للسيولة .	ستكون التكاليف أقل بمرور الوقت .	مفيد .
العلاقات المطورة مع النظام المصرفى .	لا أثر مباشر	يوفر ضوابط أكثر فعالية .	قد تكون التكاليف على المدى القصير عالية حيث إن العمليات المالية أكثر شفافية .	مفيد .
تطبيق أسلوب المحاسبة المالية بما فى ذلك المستحقات .	يتحسن فهم بيان الأصول والالتزامات وكذلك يتحسن عرض الميزانية .	يزيد من الوعى المالى لجهات الإنفاق .	تبدو تكاليف التحول هامة على المدى القصير .	مفيد .

تابع - الجدول رقم (٢٦)

الأثر المحتمل لأنظمة المحاسبة الفعالة

الفئة	مزيد من المساءلة	الضوابط الداخلية	تكاليف الضوابط المخفضة	التأثير على الإدارة المالية الشاملة
روابط مطورة مع حسابات الدخل الوطنى .	لا يوجد أثر مباشر .	لا يوجد أثر مباشر .	لا يوجد أثر ، إمكانية ضعيفة لخفض التكلفة .	يجب أن يساهم الفهم المطور فى تعزيز تحليل الخيارات السياسية وأثرها .
محاسبة مساعدة أجنبية مطورة .	يطور من المسئولية .	يزيد من قدرات الرقابة .	لا يوجد أثر مباشر .	سيساعد فى التطورات الفعلية .
قياس التكلفة .	يغير طبيعة المسئولية .	يوفر قاعدة تتضمن تفاصيل الرقابة .	يمكن أن يساعد فى تقليل تكاليف الرقابة على المدى المتوسط .	يوفر عدة مرتكزات لتخصيص واستخدام الموارد .
إدارة الديوان .	تؤدى إلى تطوير المسئولية .	تساهم فى ضوابط أكثر وضوحًا .	لا يوجد أثر مباشر .	تساهم فى بيئة سياسة أسهل .
معايير المحاسبة .	مفيدة جدًا .	توفر هيكلاً متطورًا .	لا يوجد أثر مباشر .	مفيد .
أنظمة المعلومات المالية المطورة .	مفيدة جدًا .	مفيدة جدًا .	لا يوجد أثر مباشر .	مفيدة جدًا.

إن المقاييس الأخرى كتلك المتصلة بتكييف المحاسبة التجارية (التى ينبغى لها فى معظم الحالات أن تساهم فى الروابط المعززة مع حسابات الدخل الوطنى) وتحديد طرق قياس التكلفة وإدارة المسئولية ومعايير المحاسبة ، يرجح لها أن تأخذ وقتًا طويلاً بسبب التجهيز الإدارى اللازم . كما أنها قد تتطلب تمويلاً إضافيًا للحصول على أجهزة الحاسب الآلى ، وفى بعض الحالات موافقة السلطة التشريعية . وينبغى لصياغة خطط تنفيذ على المدى الطويل أن نضع فى اعتبارها بقدر الإمكان بعض حالات التوتر التى لا يمكن تفاديها (التى تنشأ من المواقف المتناقضة الموجودة فى أى بيروقراطية) .

أولاً : يجب وضع تصميم برنامج الاستثمار ، حسب الحاجات المحددة للحكومة ومستوى تطورها الإدارى . وأوضحت التجارب أن الحكومة تميل إلى الاعتقاد بأنها يمكن أن تفعل مثل الحكومات الأخرى ، لذا فهى تحاول تقليد ما فعله الآخرون ، كما أوضحت التجربة أن هذا الأسلوب يمكن أن يكون طريقًا لمزيد من المشكلات فى مرحلة متأخرة . ومن جهة النظر المتعارف عليها يوجد شبه كبير فى الأنظمة الإدارية الحكومية . معظمها لها أجهزة تشريعية (على الرغم من اختلاف الأدوار التى تلعبها) ومكتب للميزانية ، وجهة مسئولة عن المدفوعات ، وجهة وكل لها مهام المحاسبة ، وبنك مركزى يعمل فى معظم الحالات كجهة مالية حكومية . ومعظمها له قدرات مختلفة لتقنية معالجة البيانات الإلكترونية . ولكن فى هذا الإطار الواسع ، فإن كل حكومة لها ثقافة إدارية مميزة بها وأسلوب عمل . وفى الحقيقة يمكن القول بأن كل حكومة مثل كل فرد لها شخصية ينبغى أخذها فى الاعتبار عند صياغة خطة التنفيذ .

ثانيًا : إن التركيز الرئيسى للجهة التشريعية والجهات المركزية وجهات الإنفاق يحتمل أن يكون على إعداد تقارير الميزانية ؛ لأنها متطلب قانونى فى معظم الحالات ، وجزئى فى البعض الآخر ؛ لأنها تلعب دورًا مركزيًا فى تمويل أنشطة الجهات ، ولذلك الحد الذى تختلف فيه أسس الموازنة عن مداخل الميزانية العامة فى المحاسبة المالية فإن الحكومات تحتاج إلى متابعة ثابتة أو متعددة الأبعاد للنظام المحاسبى .

ثالثاً : إن إدخال النظام المالى الرئيسى ، مثل نظام دفتر الأستاذ العام ، لابد له أن يتقادم مع الوقت . يجب تعزيز الجهود الهادفة إلى التقنين ، بإدراك الحاجات المحددة للجهات الحكومية . وعلى الرغم من أن هذه الجهات لها بعض الخصائص المشتركة فى أنظمة عملها ، إلا أن كل واحدة لها تركيبتها الداخلية الخاصة بها . ولضمان أن النظام المقترح يعكس حاجات كل الجهات ، فإنه ينبغى للجهات أن تشارك فى تصميم النظام من البداية . ويجب تجهيز هذه الجهات ، لإدخال النظام الجديد وأى إستراتيجية تطور يجب أن تكون مشتركة .

رابعاً : قد تحاول الإدارات المركزية انتهاز الفرصة لإصلاح النظام ؛ لاكتساب قوة أكثر لاستعمالها المباشر . وليتحقق هذا الاتجاه فإنه يحتاج إلى مقاومة . حيث إن التقنية الحديثة مصممة لتسهيل مهام الإدارات المركزية ، وليس لرقابة العمليات الخاصة بجهات الصرف باستمرار . والإصلاحات المحاسبية يرجى منها ، دعمُ دور جهات الصرف وتأمين سلوك مالى أكثر مسئولية . ومن المهم كبح (المحافظة على) الاتجاه المخفى (الكامن) لمركزية الإدارة العملية بدلاً من تعزيز المركزية .

أخيراً : إن صياغة معايير المحاسبة ، ورسم علاقات العمل بين الجهات المركزية وجهات الصرف ، قد تؤدى للإفراط فى التحديد والوصف والتنظيم . توضح تجربة العديد من الدول الصناعية أن هيئات المحاسبة المستقلة قد تكون طموحة فى مجال ما ينبغى القيام به من إصلاحات . وهذا يمكن إبداؤه فى الوصف والتنظيم الزائد . ومن الواضح أن مثل هذا التمرين سيكون مساوياً لبذر بذور الخلاف مستقبلاً والجهود غير المثمرة .

دروس ومعضلات (مشاكل) التنفيذ Implementation Lessons and Dilemmas :

إن الجهود الموجهة للتطويرات فى المحاسبة ليست جديدة . وطوال الفترة الماضية ومنذ الستينات جرت (كما هو مذكور سابقًا) محاولات متفرقة قدمت بعض الدروس .

وفيما يلى قائمة قصيرة بهذه الدروس التى أعدت على ضوء التقييمات التى أجرتها السلطات الوطنية والمجموعات المتخصصة والمنظمات الدولية .

* يعتبر الدعم الفعال والمتصل للسلطات السياسية للبلد وبالتحديد وزارات المالية ضرورياً لنجاح الجهود .
* يعتبر الإطار المتكامل الذى يجمع التخطيط وإعداد الموازنة والمحاسبة وإعداد التقارير ضرورياً ، حتى يمكن الحصول على برنامج مناسب للتطوير . وتحتاج هذه الاستراتيجية المتكاملة إلى تطوير قبل التنفيذ . وينبغى لهذه الإستراتيجية أن تركز على احتياجات الموارد الداخلية والخارجية والأساس التقنى للإصلاحات المقترحة .
* هناك حاجة لإطار قانونى أساسى يحدد المهام ويحدد أدوار كل جهة حكومية .
* يجب وضع إطار فعال لإدارة المشروع .
* يمكن أن يؤدى الاعتماد الكبير على نظام واحد إلى التهاون وفى بعض الحالات الأخرى - إلى تدهور الأنظمة الأخرى .
* إذا كان من الممكن جنى (الاستفادة من) فوائد الإصلاح المقترح مبكراً ، فإن مزيداً من الالتزام والدعم المادى سوف يصبح متوفراً . ومن الجانب الآخر إذا كان لا يمكن للفوائد التى يمكن معرفتها مبكراً أن تتحقق فإن الطبيعة الداعمة للإصلاح والأنظمة يمكن تحقيقها .

إن هذه الدروس (التى قد يبدو بعضها أنه درس عادى) تخلق أيضًا مصاعب أساسية يجب مواجهتها . والمشكلة الأولى التى ظهرت عند إدخال أى إصلاح للقطاع العام هو كيفية تحديد الأدوار الخاصة بالخدمة المدنية المتخصصة والمستوى السياسى للإدارة .

الدعم السياسى Political Support :

على الرغم من أن فقدان الدعم السياسى فى العديد من الدول ، يزعم بأنه السبب الرئيسى فى خبرة الإصلاح الضعيفة ، فإن من المعترف به أيضًا أن المحاسبة كنظام تعتبر بعيدة عن جذب السياسيين . وفى الحقيقة فإن بعض وزراء المالية يدعون بأنهم لا

يشعرون بالارتياح فى دعم أو مساندة مشروع القانون فى الهيئة التشريعية ، لأن بعض الإصلاحات المقترحة مليئة جداً بالمصطلحات الفنية . وينبغى تقييم الاهتمام الرئيسى للوزراء حسب المزايا التى يجلبها لأعمال الحكومة وللجمهور . وفى غياب أى جهد لتحقيق هذه المزايا فإن جهود الإصلاح ينظر إليها بسخرية ، إما باعتبارها تجربة للسياسة البيروقراطية أو باعتبارها محاولة للالتزام باقتراحات المانحين .

إن توفر الدعم السياسى مرهون بفوائد الإصلاح ، ولذلك فإنه من المفيد دراسة أنواع مختلفة من مادة (جوهر) الإصلاح .

الإصلاح المتكامل أو الإصلاح المحدد Integrated or Specific Reform :

هناك مشكلة ثانية وثيقة الصلة بالإصلاح ، وهى ما إذا كان الإصلاح ينبغى أن يأخذ أسلوباً متكاملاً أو أن يكون محدداً . ويقترح مؤيدو الأسلوب المتكامل أن جميع عناصر الإدارة المالية الحكومية مرتبطة ببعضها البعض ارتباطاً وثيقاً ، بحيث لا يمكن تناول كل واحد بمعزل عن الآخر . فعلى سبيل المثال ، نجد أن تعديلات التصنيف المحاسبى لا يمكن تصورها إلا عند ربطها بالميزانية والقوانين المتعلقة باعتمادها لدى السلطة التشريعية . وهذه الروابط معترف بها وبعض الإجراءات يجب أخذها على أساس أنها مترادفة . كما أن بعض المخاطر تصاحب الأسلوب المتكامل بما فى ذلك أنه يمكن أن يخلق بعض الاحتمالات غير الواقعية ، وفى حالة تراكم المزايا فى الأخير ، فإن الأسلوب المتكامل يمكن تصنيفه على أنه زائد الطموح ويغطس تحت وزنه . وتشير الخبرة الحالية للعديد من الدول الصناعية (باستثناء استراليا ونيوزلندا) إلى أن كل مجال من مجالات المحاسبة يحتاج إلى أن تدرس بانفراد ، وأن التعديلات ينبغى أن تتم مع الاعتبار التام لما تتضمنه المجالات الأخرى . وحتى الآن نجد أن استخدام تقنية الحاسب الآلى وجهود إدخال تغيير فى حساب تكلفة النشاط وتطويرات بنية المعلومات المالية وإدخال الميزانيات العمومية للجهات الحكومية قد تم القيام بها بصورة مستقلة . وينبغى ألا يوضع الاختيار على أنه قضية أيديولوجية ideological issue ، ولكن على أساس أنه خيار عملى يجب الاستجابة له بالرجوع للوضع الخاص بالبلد .

اصلاح القطاع العام أو إصلاح الإدارة المالية Public Sector Reform or Financial Management Reform :

ظهرت معضلة (مشكلة) مماثلة فى الإجابة عن السؤال وهو : هل ينبغى القيام بإصلاح المالى (المتكامل أو المحدد) كجزء لا يتجزأ من الإصلاح الشامل للقطاع العام أو اعتباره جهداً منفصلاً ؟ ويقترح مؤيدو الأسلوب الأول أن الأزمة المالية فى العديد من الدول جعلت حكوماتها تقوم بالاندماج المالى . وهذا يتطلب إصلاح الخدمة المدنية (بما فى ذلك تخفيض النفقات) وتطوير المحاسبة والإدارة المالية وإصلاح قطاع مؤسسات الدولة (بما فى ذلك الخصخصة) وإصلاح القطاع المالى ، وخفض النفقات العسكرية وتطوير التشريع . والهدف الرئيسى هو تطوير الطريقة التى تطبق بها صلاحية إدارة موارد التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة [1] . ويدعم هذا الأسلوب تجارب كل من استراليا ونيوزلندا والعديد من الدول الأفريقية . وعلى ذلك يمكن القول بأن إصلاح الإدارة المالية مبرر حتى فى حالة وجود أزمة مالية كبيرة تهدد استقرار الدولة . وكما يتضح من المناقشة الواردة فى الفصول السابقة ، فإن المحاسبة الحكومية قد تطورت ببطء أكثر من المجالات الأخرى ، وهناك الكثير الذى ينبغى عمله قبل اعتبارها كافية وملبية للمهام الحالية والمستقبلية للدولة . ومن الناحية العملية يعتمد خيارُ الإصلاح على ما هو عاجل ومفيد (مُجدٍ Feasible) . ولكن حيثما يوجد جهد ضخم لإعادة توجيه إدارة المحاسبة فقد تكونُ هناك مزايا فى القيام بتطوير الإدارة المالية مترادفة مع إصلاح القطاع العام .

أساسيات التقنية أو اعتماد التقنية العالية Imperatives of Technology & High-Tech Dependency :

سهل استخدام تقنية الحاسب الآلى المتوفر بعض التطورات فى المحاسبة بصورة فعلية ، ولكن مداخل بعض الحكومات تجاه هذه العملية يظهر فيها بعض التكافؤ . ومن ناحية أخرى نجد أنه من المعروف أن التقنية تقتضيها الأوقات ، وأن عدم انتهاز الفرصة للتحديث يمكن أن تنتج عنه خسائر لا يمكن التراجع عنها ولا يمكن التعويض عنها بأى حال . إن عدم الحصول على التقنية الأساسية يمكن أن يضعف قدرة الدولة

١ – للحصول على مناقشة بعض هذه المسائل ارجع إلى البنك الدولى (١٩٩٦ج) .

على اتخاذ القرارات وبالتالى قدرة الدولة على المنافسة . إضافة إلى أن متطلبات المعلومات لأى حكومة فى العالم الحديث ، لم تعد تنحصر فى تطبيق التقنية ، ولكن ما هى الوظائف التى تستخدم فيها ؟ وما هى الأجهزة والبرامج التى يجب شراؤها ؟ . ومن الجانب الآخر أوضحت التجربة أن هناك العديد من الصعوبات فى استخدام التقنية وأن هناك اعتماداً على التقنية . وحتى البعض يؤكد أن التقنية الحديثة قد تتطلب قدرات قد لا تتوفر محلياً . وهذه الاعتقادات تحتاج إلى تلطيف بإدراك التقدم السريع الذى حققته بعض الدول فى الحصول على مزايا التقنية .

الإصلاح الفجائى أو التدريجى "Big Ban", or Gradualism :

إن سير التنمية أصبح مسألة بارزة خلال السنوات الأخيرة مع عودة المصطلحات إلى الوراء ، إلى زمان بدء خلق الكون [1] . فهناك رأى يقول بضرورة سرعة تنفيذ التحول التقنى ، بينما يرى الرأى الآخر أن التنمية الأساسية بطبيعتها بطيئة . وترى المدرسة الأولى أن الحاجة إلى نتائج سريعة حتمية وقائمة ، وأن التأخير فى التنفيذ يمكن أن يضر (يؤثر) بالتقدم . لذا فإنه ينبغى الحصول على النتائج قبل أن تقوى المعارضة للتقدم . وهذه الحجة تتجاهل الحكمة الإدارية لصانعى السياسة . وقد يبرز سؤال حول ما إذا كان صانعو السياسة يختارون الإبطاء (عدم السرعة) ، بينما تشير كل المؤشرات إلى إمكانية تحقيق نتائج أسرع . وفى أى حال نجد أن مسألة الفترات نسبية فى طبيعتها وأن عنصر الزمن فى هذا السيناريو هو أن التطور يظل بحاجة إلى التحديد . إضافة إلى أن حجم التنفيذ يحتم كيف يمكن تحقيق النتائج بسرعة .

وقد يأخذ جعل النظم المحاسبة نمطية مثلاً حوالى عقد من الزمان . وقد واصلت بعض الجهات فى الولايات المتحدة عملية وضع تنميط الأنظمة لأكثر من عقد من الزمان

---

١ – هناك روايتان متعارضتان عن أصول الكون . هناك رأى يسميه معارضوه بسخرية "الضربة العنيفة الكبرى" "big bang" ، يقول بأن الكون بدأ بانفجار نارى عنيف قبل حوالى عشرة بلايين سنة ، وقد ينتهى بطريقة مماثلة بانفجار عنيف بعد انقضاء بلايين السنين فى المستقبل – وهذا هو الاعتقاد الدينى للهندوس والبوذيين . ويقول الرأى الآخر بأن الكون ليس له بداية أو نهاية وأنه مستمر بلا انتهاء وسيبقى كذلك إلى الأبد . وهذه المدرسة الفكرية التى تعرف بحالة التوازن ترى أن كلما توسعت المجراة فإن مادة جديدة ستظهر للوجود فى الفضاء الخارجى وتتجمع لتشكل كواكب جديدة . كما يجب ملاحظة أنه وفقاً للمدرسة التى تقول بحدوث الضربة المفاجئة الكبرى فإن الكون (قبل أن ينضغط ويتكثف) كان ساخناً جداً ووصل درجات حرارة بلغت بلايين الدرجات المئوية .

ولا تزال العملية بعيدة عن الاكتمال [1] ، لأن المعايير نفسها قد تغيرت خلال هذه الفترة استجابة لتطورات نظرية وتقنية . وقد أوضحت تجربة أستراليا ونيوزلندا (التى بدأت فى تغيير كبير لأنظمة الإدارة المالية لديها فى أوائل وأواسط الثمانينيات) أن التطور التقليدى ليس ملائمًا فى فترة قصيرة جدًا . ويجب على الحكومات (أثناء بذل الجهود لتقوية أنظمتها) أن تركز اهتمامها لاستمرار جهودها خلال الفترة المتوسطة .

على الرغم من أن الإصلاح المحاسبى لم تفسده السياسة حتى الآن ، فإن عدم تحقق نتائج خلال الفترة القصيرة يمكن أن يؤدى لتراخى الحكومات أو تركها للأمر . وأن الالتزامات التى تمت خلال السنوات السابقة (والتى بدأت ملزمة ولا مفر منها عند إجرائها) أصبحت فجأة كماليات لا يمكن الوفاء بها بعد ذلك . وقضية الحكومات هى كيفية إيجاد طريقة للإجماع خاصة بالتطوير التقليدى الذى يتطلب وقتًا أطول .

المساعدة الخارجية أو الموارد الداخلية External Assistance or Internal Resources :

إن الدول النامية التى بدأت فى إصلاح أنظمتها المحاسبية لديها اختبار إضافى يجب عمله . فالأنظمة القائمة معظمها من آثار الاستعمار السابق والتقدم نحو الإصلاح (مع إضافات حالات القصور المحلية لها) تنبثق جزئيًا من الجهود التى نشأت فى الدول الصناعية بالإضافة إلى أوجه القصور المحلية. ويمكن للدول النامية ، عن طريق ملاحظة خبرات الدول الصناعية بعناية ، أن تحصل على المزايا بدون تكرار عملية التطور برمتها . ومكاسبها هى مكاسب أقل . ولحدٍ ما فإن جهود الدول النامية لتقوية أنظمتها المحاسبية قد شجعتها المنظمات الدولية التى أوضحت جهودها الأمور عبر السنين الماضية . وسهلت انتقال المعرفة الفنية وطورت اكتساب المهارات الفنية . وقد ضمنت المنظمات الدولية والجهات المانحة عددًا من برامج الإصلاحات على أساس ثنائى . والقضية التى تواجه صانعى السياسة الآن هى تحديد الأدوار النسبية للسلطات المحلية والوكالات الدولية .

---

١ - لدراسة حالة وزارة الداخلية الأمريكية ، ارجع إلى كنيدنق Kending (١٩٩٤م) . انظر أيضًا نيوزلندا (١٩٩٤ب) .

على مر السنين طورت الجهات الدولية جدول الأعمال الخاص بها الذى حدد فى جزء منه باهتماماتها العملية . وقد لا يكون جدول الأعمال هذا منسجمًا بالكامل مع جدول الأعمال أو الاحتياجات المعترف بها ذاتيًا لدى الدول . إضافة إلى أن دعم هذه الجهات قد لا يكون منسجمًا بالكامل مع جدول الأعمال أو الاحتياجات المعترف بها ذاتيًا لدى الدول ، إضافة إلى أن دعم هذه الجهات قد لا يكون متوفراً بصورة مستمرة . لذا فإن الدول التى تعتمد على الجهات الدولية تعانى من حالات انقطاع الدعم . وعند استئناف الدعم يكون من الصعب استعادة الزخم المفقود . وفى بعض الحالات قد تكون المكاسب ضائعة بحيث يتعذر استعادتها ، وقد يتعين على الدول البدء من بداية أخرى جديدة . كما أن الدعم قد يكون فى شكل قرض يصاحبه تأثير خاص بعبء خدمة الدين للبلد المتلقى له .

من المهم معرفة أن الإجراءات الهادفة لتقوية أنظمة المحاسبة يمكن صياغتها وتنفيذها بواسطة الدولة ذاتها القائمة بالإصلاح . ومعظم الدول لها الآن عدد كبير من المحاسبين المدربين (بخلاف أولئك الذين يكتسبون المهارات أثناء الخدمة فى القطاع الحكومى) والذين يمكنهم تطوير المعايير وتحديد اتجاه التطورات . وإن الحصول على الأجهزة والاستثمار المصاحب لها يعتبر قضية منفصلة وقد يتطلب مفاوضات للدعم الأجنبى . وفى أى من الحالتين يكون استمرار التمويل ضروريًا ويجب ضمانه من قبل أن تشرع الدولة فى الإصلاح .

القضايا العملية Operational Issues :

إن الدراسة السريعة للخبرات عبر الدول لتقوية أنظمة المحاسبة يكشف عن نوعين من القضايا هما : القضايا النظرية (المفاهيمية) والقضايا التقنية المنطقية . وتوفر كلاً من هاتين القضيتين توجهًا كافيًا حول التفاصيل التى تحتاج الدول التى تشرع فى الاصلاح إلى التركيز عليها .

من الزاوية المفاهيمية يبدو أن اهتمامًا كبيراً لوكالات الإنفاق قد أعطى للعلاقات بين المنظمات الحكومية أكثر من نوع من الرقابة الداخلية المطلوبة للإنفاق ولوضع معايير لمفاهيم المحاسبة (كما هو محدد فى الفصل الثالث) . وقد أسهم هذا الفشل فى إعداد

الأنظمة لتطبيق التقنية فى خلق حالة فى بعض الدول يوشك عندها الأفراد والذين يدخلون التقنية فى الهيمنة على المنظمات الأخرى بتنفيذ إدارتهم والمهام المتعلقة بها . وهذا التعدى أو التوغل فى الحلبة قد خلق احتكاكًا بين الأطراف المختلفة . أصبحت الأنظمة أدوات لتنفيذ العمليات الفنية فى الجهات ولتحقيق الأهداف جزئيًا فقط . ويمكن تفادى هذه المشكلة فى حالة وجود خطة إصلاح متناسقة (حتى المراحل الحدية تتطلب خطط عمل) وفى حالة تشريع قانون لهذا الغرض . وبدون تحديد واضح وقانونى للمسئوليات (إذا كان ذلك ملائمًا) فإن التكرار وعدم التناسق والسلوك غير الصحيح يرجح أن تقضى على المكاسب الصغيرة المتحققة .

ويقال بالتحديد بأن أنظمة المعلومات فى الدول الأفريقية تفشل أو لا تؤدى المطلوب منها غالبًا أكثر مما تنجح فى القطاع العام (فى أفريقيا) نظرًا لقلة القديسين وكثرة الشياطين ، كما أن السحرة غير ملائمين والأنظمة معقدة والمنظمات ضعيفة [1] . ويزعم أن السلطة فى عمليات القطاع العام شخصية وإجرائية وأن هذه العمليات تدار بالأوامر بدلاً من الإجراءات . ويلاحظ "هايدن Hyden" (١٩٨٣م) أن قواعد التوظيف والفصل من الخدمة ، على سبيل المثال نادرًا ما تلاحظ فى أفريقيا ، وأن المواد المشتراة لأغراض محددة يتم تحويلها عادة لأغراض أخرى ، وأن المواقف تجاه التخطيط والجدولة مرنة ، وأن هناك تعلمًا تنظيميًا طويل الأمد ولا توجد فى الخدمة العامة ، وأن هناك اتجاهًا نحو تمويل المؤسسات الضخمة تكاد تكون مقسمةً إلى مؤسسات أصغر ، ويهيمن عليها مديرون أفراد .

على الرغم من أن هذه الخصائص توصف بأنها حالات قصور شائعة فى أفريقيا ، فإن دراسة أكثر تفصيلاً ستكشف أنها ليست دائمًا سلبيات (ومما لاشك فيه أنها يمكن أن تعتبر - فى بعض الحالات - أمثلة لقيادة رائدة وأساليب نحو المرونة الإدارية) وليست بالضرورة محصورة فى أفريقيا . إن أسلوب الإدارة الشخصى جداً الذى لا يجب أن يعتبر بديلاً لسيادة القانون ، كثيرًا ما يثبت أنه منتج فى الدول التى تكون فيها المؤسسات لا تزال وليدة . ويشير المراقبون إلى أنه فى تلك الحالات وعندما ينتقل القادة لموقع آخر قد يعانى الإصلاح من الانقطاع . وكيف ما يكون ذلك فإن هذه

١ - انظر بيترسن Peterson (١٩٩٤م) (ص. ١) تقنية المعلومات المشار إليها هنا تنحصر بشكل كبير فى استخدام تقنية معالجة المعلومات الإلكترونية فى مجال المحاسبة .

الاعتبارات تقترح استمرارية الحاجة للاستثمار فى الموارد البشرية وتطوير المؤسسات . وفى غياب تلك الجهود لا يمكن للاستثمار فى التنمية أن يأتى بالنتائج المرجوة وأن الأمل فى أن توفر التقنية حلاً جزئيًا لمشكلات المحاسبة لن يتحقق . ومن الواضح أن الأنظمة الإدارية يجب أن تعد لتطبيق التقنية .

تنشأ القضايا العملية الأخرى أساسًا بالرجوع إلى استخدام التقنية . وعلى الرغم من اختلاف التجارب ، فإن بعض المشكلات المألوفة تبرز أولاً ، وكثيراً جداً لا يأخذ تصميم الأنظمة فى الحسبان للمتطلبات المحددة للجهة . فمثلاً ، فى الإدارة العامة للإنفاق توجد ثلاثة عناصر متبادلة للدعم هى : هندسة المعلومات (التى تضع ملخصًا للطرق الوظيفية وبيانات للمعلومات المتعلقة بها) ، وهندسة الأنظمة (تضم نموذجًا لقواعد المعلومات وتدفقاتها) ، وإنشاء التقنية (تحديد احتياجات كل وحدة قياس وتحديد – على ضوء ذلك – نوع الجهاز والبرامج الملائمة لذلك الغرض) . فى الواقع العملى ، بعض هذه العناصر قد لا يتم معالجته بالكامل ، وكثيراً ما يحاول المصممون غير المؤهلين استغلال الموقف والنظر إلى مهمتهم على أنها ترويج للأجهزة والبرامج المتوفرة فى السوق أيًا كانت . ومن الناحية العملية ، فإن الدور المساند المتوقع أن تلعبه التقنية معرض للخطر . ثانيًا : إن البرامج قد تفرض على الزبون دون إظهار القدرات العملية للنظام المقترح بصورة صحيحة [1] . ويحمل هذا مضامين مالية وتنظيمية خطيرة ، ويمكن فقط تنبيه المشتركين للحاجة إلى التقييم الحذر لموردى البرامج [2] . ثالثًا : إن سياسة مشتريات الدول وإجراءاتها قد يكون لها تأثير فى الحصول على التقنية القديمة التى تجاوزها العصر لأنها أقل تكلفة . وهذه السياسات

١ – تسوق بعض الشركات الآن منتج يسمى حاليا بـ "فيبر وير Vaporware" وهذا يمكن بيعه للمشترين السذج .

٢ – تقترح الأمم المتحدة (١٩٩١م) (ص ٣١ – ٣٨) أن تدرس الدول المسائل التالية عند اختيار البرامج غير المعروضة : (١) هل يمكن لمجموعة (لحزم) البرامج التجارية أن تفى بصدق بمتطلبات المحاسبة وحجم المعالجة للجهات الحكومية الضخمة ؟ (٢) إلى أى مدى يكون ملائمًا لتلك الجهات تكييف البرامج الأساسية التى يوردها البائع لتغطية الاحتياجات التى لم يتم الوفاء بها ؟ (٣) هل يمكن للبائعين أن يستجيبوا بسرعة إلى الاحتياجات المستقبلية ؟ (٤) هل يمكن لمجموعة (لحزم) برامج البائع أن تلبى احتياجات المعلومات الإدارية للجهات وتوجهاتها ؟ (٥) هل الوقت والتكلفة المطلوبة لشراء البرامج غير المعروضة للبيع مفهوم دائمًا ؟ (٦) هل هناك مخاطر على المدى الطويل فى الاعتماد على البائعين لدعم احتياجات الحكومة من البرامج ؟ (٧) هل ميزات استخدام حزم المعلومات التجارية تفوق ميزات تطوير أنظمة محاسبة الجهة الحالية ؟ (٨) هل يمكن تعزيز إستراتيجية استخدام البرامج غير المعروضة للبيع وبين جهود الحكومة لوضع معايير لعناصر البيانات ؟ .

يحتمل أن تكون مكلفة جداً على المدى المتوسط . ولأن التقنية تخضع للتغيير الجذرى ، فقد تكون ملائمة أكثر لاختيار منتج أعلى تكلفة فى حالة انسجامها مع النظام القائم ، ويمكن أن تلبى الحاجات المستقبلية للجهات . وأخيراً فإن الأنظمة قد تحتاج إلى عمالة بصورة مكثفة أكثر مما هو مفترض عند الشروع فى الإصلاح . كما أن خبرة كل من الدول الصناعية والنامية تؤيد هذه النتيجة . وأيضاً إن إدخال خبرة التقنية لا ينبغى أن يقاوم بالضرورة . وهذه القضايا توضح الحاجة إلى اليقظة التامة والاهتمام المستمر بالتفاصيل .

خطوات نحو التطوير Step Forward Improvement :

على ضوء النقاش المتقدم للقضايا يمكن عمل إحصائية أكثر عملية لخطوات التطوير [1] :

١ - أى إطار للتطوير يجب أن يبدأ بدراسة النظم القائمة والمشكلات المصاحبة لها . ما هو المتوقع تحقيقه من النظم ؟ وكيف تعمل ؟ وإلى أى مدى يمكن أن تنسب المشاكل إلى الأساليب القديمة ، والاهتمام غير الكاف للموارد البشرية ، وكذلك لقاعدة التقنية السيئة التجهيز ؟ ما هى الاحتياجات الحالية لمستخدمى النظام ؟ ونظراً لأن نجاح المحاسبة فى الحكومة يعتمد على المدى الذى تكون فيه المحاسبة قادرة على توقع وتلبية حاجات صانعى السياسة ، فإن الدراسة يجب أن تعطى اهتماماً للاحتياجات المتغيرة للمستخدمين .

٢ - وفى تصور للأجوبة عن هذه القضايا ذات العلاقة يجب على صانعى القرار (السياسة) ملاحظة النقطتين التاليتين : **الأول** : أنه يمكن أن يكون هناك أكثر من إجابة لكل واحد من الأسئلة واختيار الصحيح منها هو الجزء الحاسم فى العملية . **الثانية** : مع الطبيعة الفريدة لأعمال الحكومة فإن أساليب المحاسبة التجارية قد تحتاج إلى تكييف واسع لتلبية احتياجات الحكومة .

١ - إن الإطار كثيراً ما يتبع أسلوب لوسى لوماكس Lucy Lomax من مجلس معايير المحاسبة الفيدرالى الامريكى . أنظر لوماكس (١٩٩٤م) .

٣ - يجب تطبيق الإطار الموضوع لإصلاح النظام أولاً على أساس اختيارى على قليل من الجهات الحكومية . وهذا التطبيق المحدود يوفر إمكانية احتواء الأخطار وكشف المشكلات قبل أن تستعصى ويستحيل حلها . إن الجهات الحكومية لها أهداف ومهام وأنشطة مختلفة كثيراً ، وإن خبرة واحدة منها قد لا تكون انعكاساً للأخرى . وإن التجربة تبقى خير برهان (معلم teacher) . وأهم من ذلك فإن التطبيق الاختبارى يعكس ما إذا كانت التكلفة والفوائد تتساويان تقريباً مع التقديرات الأولية أم لا ، وإذا كانت الإجابة بالنفى فما هى التعديلات المطلوب عملها ؟ .

٤ - إن الخبرة المكتسبة يمكن استخدامها لصياغة القوانين التى تطبق على جميع الجهات الحكومية . وهذه القوانين سوف تعزز تطبيق النظام المقترح ، بينما تظهر بالكامل مدى التزام الحكومة بالإصلاح ، ويوفر هذا التطبيق فرصة لكسب تأييد الرأى العام لصالح النظام .

Bibliography

1 - Ahamed Viqar, and Michael Bamberger : **Monitoring and Evaluating Development Project : The South Asian Experience,** (Washington : World Bank, 1989).

2 - American Accounting Association : **Accounting Education and the Third World,** (Sarasota, Florida: The Association, 1978).

3 - Apostolou Nicholas G., and Larry D., Crumbley : **Handbook of Governmental Accounting and Finance,** (New York : Wiley, 1988).

4 - Arrow Kenneth J., : **The Economics of Information,** (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1983).

5 - Banca d'Italia : **Ordinary General Meeting of Sharebolders,** (Abridges Report), (Rome, 1992).

6 - Beauchamp Chris (1990a) : "The Audit of Privatization", **International Journal of Government Auditing,** Vol. 17 (July 1990), p. 9.

____ **(1990b) : "National Audit Office : Its Role in Privatization", Public Money and Manatement, Vol. 10, (Summer 1990), pp. 55-58.**

7 - Berg Elliot, and United Nations Development Program : **Rethinking Techical Cooperation,** (New York : UNDP, 1993).

8 - Berliner Callie, and James A. Brimson, **Cost Management for Today's Advanced Manufacturing,** The CAM-I Conceptual Design, (Boston: Harvard Business School Press, 1988).

9 - Brewer John, **The Sinews of Power : War, Money and the English State,** 1688-1783, (New York : Knopf, 1989).

10 - Brimson James A. : **Activity Accounting, An Activity-Based Costing Approach,** (New York: Wiley, 1991).

11 - Broker Gunther : **Government Securities and Debt Management in the 1990s,** (Paris : Organization for Economic Cooperation and Development, 1993).

12 - Canada, Office of the Auditor General, **Annual report of the Auditor General of Canada for 1993** (Ottawa, 1993).

13 - Chan James L., ed. : **Research in Governmental and Non-Profit Accounting,** Vol. 1 (Greenwich, Conn. : Jai Press, 1985).

14 - Cottarelli Carlo, : **Limiting Central Bank Credit to the Government : Theory and Practice,** IMF Occasional Paper 110, (Washington : IMF, 1993).

15 - Davies Hywel M., Ali Hashim, and Eduardo Talero : **Information Systems Strategies for Public Financial Management,** (Washington : World Bank, 1993).

16 - Durham Paul, ed. : **Output and Performance Measurement in Central Government : Some Practical Achievements,** (London : H. M. Treasury, 1987).

17 - Eden Anthony : **Full Circle : The Memoirs of Anthony Eden** (Boston : Houghton Mifflin, 1960).

18 - Enthoven Adolf J. H., Jaroslav V. Sokolov, and A. M. Petrachkov : **Doing Business in Russia and the Other Former Soviet Republics** (Montvale, New Jersey : Institute of Management Accountants, 1992).

19 - Ernst & Young : **International Accounting Standards** (Manama, Bahrain. 1993).

20 - European Union : International Monetary Fund, Organization for Economic Cooperation and Development, **United Nations, and Workd Bank, System of National Accounts 1993** (Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, 1993).

21 - Folkerts-Landau, David, Peter Garber, and Timothy D. Lane : **"Payment System Reform in Formerly Centrally Planned Countries"**, in Building Sound Finance in Emerging Market Economies, ed. by G. Caprio, D. Folkerts-Landau, and T.D Lane (Washington : IMF, 1994).

22 - Geiger, Dale R. : "Trade Offs Between Comarable Consistency and Relevant Customization in Federal Management Accounting", **The Government Accountants Journal** (Summer 1994), pp. 23-27.

23 - German Foundation for International Development : **Modern Budgeting and Accounting Procedures in Public Finance** (Berlin : The Foundation, 1981).

24 - Goode Richard, and C, Eugene Steuerle : "Generational Accounts and Fiscal Policy", **Tax Notes,** Vol. 65 (November 1994), pp. 1027-1032.

25 - Gore, Al : **From Red Tape to Resutls : Creating a Government That Works Better and Costs Less** (New York : Times Books, 1993).

26 - Governmental Accounting Standards Advisory Board : **Objectives of Financial Reporting** (Stamford, Conn. : Financial Accounting Foundation, 1987).

____ : **Codification of Governmental Accounting and Financial Reporting Standards** (Norwalk. Conn. : GASB, 1993).

27 - Gupta, M. P. : **Government Accounting and Control** (New Delhi : Ashish Publishing House, 1993).

28 - Hardy Daniel C., and Ashok K. Lahiri : **Cash shortage in the Former Soviet Union,** IMF Working Paper 94/67 (Washington : IMF, 1994).

29 - Haveman Robeert : "Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?" **Journal of Economic Perspectives,** Vol. 8 (Winter 1994), pp. 95-111.

30 - Herzlinger Regina E. : "Effective Oversight : A Guide for Nonprofit Directors", **Harvard Business Review** (July-Aug. 1994), pp. 52-60.

31 - Hood Christopher : "A Public Management for All Seasons", **Public Administration,** Vol. 69 (1991).

32 - Hyden Goran : **No Shortcuts to Progress : African Development Management in Perspective** (Berkeley : University of California Press, 1983).

33 - International Accounting Standards Committee : **International Accounting Standards 1993** (London: The Committee, 1992).

34 - International Capital Markets Group : **Harmonization of International Accounting Standards** (London : ICMG, 1992).

35 - Johnson H. Thomas, and Robert S. Kaplan, Relevance Lost : **The Rise and Fall of Management Accounting** (Boston, Mass : Harvard Business School Press, 1987).

36 - Kautilya, The Arthasbastra, edited, rearranged, translated, and introduced by L.N. Rangarajan (New Delhi : Penguin Books, 1992).

37 - Kendig William L. : "Reinventing Financial Management : Lessons Learned in Standardizing Accounting Systems", **Government Accountants Journal** (Summer 1994). pp. 28-38.

38 - King M., I. Lapsley, F. Metchell, and J. Moyes : "Costing Needs and Practices in a Changing Enviorment. The Potential for ABC In the NHS", **Financial Accountability and Management,** Vol. 10 (May 1994), pp. 143-59.

39 - Kotlikoff Laurence, J. : **Generational Accounting : Knowing Who Pays and When, for What We Spend** (New York : Free Press, 1992).

40 - Leone Alfredo, "Effectiveness and Implications of Limits on Central Bank Credit to the Government", in The Evolving Role of Central Banks, ed. by P. Downes and R. Vaez-Zadeh (Washington : IMF, 1991), pp. 363-413.

41 - Likierman Andrew : **Public Expenditure : The Public Process** (London : Penguin Books, 1988).

____ : "Financial Reporting in the Public Sector", in Public Sector Accounting and Financial Control, ed. by D. Henley, C. Holtham, A. Likierman, and J. Perrin (London : Van Nostrand Reinhold International, 3rd ed., 1989).

____ : "Management Accounting in U.K. Central Government-Some Reseearch Issues, "Financial Accountability and Management, Vol. 10 (May 1994), pp. 93-115.

42 - Lomax Lucy : Approaches to Standardizing Accounting Practices for Improved Financial Management and Decision-Making in U.S. Federal Agencies and Government Ministries in Other Countries (unpublished; Washington, 1994).

43 - McCulloch Brian W. : **"Accounting and Management Reform in New Zealand"** (unpublished; Wellington : The Treasury, 1992).

44 - Mikesell, R. M., and Leon E. Hay : **Governmental Accounting** (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 4th ed., 1969).

45 - New Zealand, The Treasury : **Financial Statements of the Government of New Zealand for the New Zealand for the period ended 30 June 1993** (Wellington, 1993) .

____ : (1994a), Financial Statements of the Government of the Government of New Zealand for the six Months ended 31 December 1993 (Wellington, 1994).

____ : (1994b), A Guide to the 1994 Budget Documentation (Wellington, 1994).

46 - Organization for Economic Cooperation and Development, The Control and Management of Public Expenditure (Paris : OECD, 1987).

____ : **Measuring Performance and Allocating Resourcc** (Paris : OECD, 1989).

____ : **Accounting for What ? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector** (Paris : OECD, 1993).

____ : **Public Management Developments : Survey** (Paris : OECD, various issues).

47 - Pendlebury Maurice, Rowan Jones, and Yusuf Karbhari : "Developments in the Accountability and Financial Reporting Practices of Executive Agencies", **Financial Accountability and Management,** Vol. 10 (Feb. 1994), pp. 33-46.

48 - Pendlebury Maurice W., ed. : **Management Accounting in the Public Sector** (Oxford : Heinemann, 1989).

49 - Peterson Stephen B., Saints, Demons : Wizards, and Systems : **Why Information Technology** Reforms Fail or Underfperform in Public Bureaucracies in Africa, Development Discussion Paper No. 486 (Cambridge, Mass. : Harvard Institute for International Development, 1994).

50 - Pingitzer, Jurgen C., and Bruce J. Summers, "Small Value Transfer Systems", **in The Payment System** : Design, Management, and Supervision, ed. by B. Summers (Washington : IMF, 1994).

51 - Permchand, A., Performance Budgeting (Bombay : Academic Books, 1969).

____ : Government Budgeting and Expenditure Controls (Washington : IMF, 1983).

____ : Public Expenditure Management (Washington : IMF, 1983).

____ : Changing Patterns in Public Expenditure Management (unpublished ; Washington : IMF, 1994).

____ : ed., Government Financial Management (Washington : IMF, 1990).

52 - Summers, Bruce J. : "Clearing and Payment Systems : **The Role of the Central Bank," Federal Reserve Bulletin,** Vol. 77 (February 1991) pp. 81-91.

____ : **"The Russian Payment Syystem,"** in Building Sound Finance in Emerging Market Economies, ed. by G. Caprio, D. Folkerts-Landau, and T.D. Lane (Washington : IMF, 1994).

53 - United Kingdom (1994a) : Better Accounting for the Taxpayer's Money, **Resource Accounting and Budgeting in Government** (London : HMSO, 1994).

____ : (1994b), Fundamental Review of Running Costs (London : H. M. Treasury, 1994).

____ : **Department of Health and Office of Population Censuses and Surveys (1994c), The Government's Expenditure Plans 1994-95 to 1996-97 : Departmental Report** (London : HMSO, 1994).

54 - United Nations : A Manual for Programme and Performance Budgeting (New York : 1965).

____ : **Government Accounting and Financial Reporting in Developing Countries,** TCD/SEM.87/3, INT/86/R58 (New York, 1988).

____ : **Computerization of Government Accounting in Developing Countries,** TCD/SEM.91/2, INT/90/R79 (New York, 1991).

____ : **Conference on Trade and Development, Accounting Valuation, and Privaization** (New York, 1993).

55 - United Nations : **Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, The Control and Management of Public Expenditure** : Issues and Experience in Asian Countries (Bangkok, 1993).

56 - United States : Congressional Budget Office, Using Performance Measures in the Federal Budget Process (Washington, 1993).

57 - United States, Federal Accounting Standards Advisory Board, Financial Resources, Funded Liabilities, and Net Financial Resources of Federal Entities (Exposure Draft) (Washington, 1991).

____ : **Accounting for Selected Assets and Liabilities** (Washington, 1992).

____ : **(1993a), Accounting for Direct Loans and Loan Guarantees** (Washington, 1993).

____ : **(1993b), Accounting for Inventory and Related Property** (Washington, 1993).

____ : **(1993c), Objectives of Federal Financial Reporting** (Washington, 1993).

____ : **(1994a), Accounting for Liabilities of the Federal Government** (Exposure Draft) (Washington, 1994).

____ : **(1994b), Entity and Dispaly (Exposure Draft)** (Washington, 1994).

____ : **(1994c), AManagerial Cost Accounting Standards for the Federal Government** (Exposure Draft) (Washington, 1994)

58 - United. States, General Accounting Office, Title 2, Accounting, GAO **Policy and Procedures Manaual for Guidance of Federal Agencies** (Washington, 1988).

____ : Employee Benefits : Companies' Retiree Health Liabilities Large, Advance Funding Costly (Washington, 1989).

____ : **(1990a), Cost Accounting Issues : Survey of Cost Accounting Practices at Selected Agencies** (Washington, 1990).

____ : (1990b), Hazardous Waste : **Funding of Postclosure Liabilities Remanis Uncertain** (Washington, 1990).

____ : (1990c), Public Debt : **Management Actions Needed to Enusre More Accurate Accounting** (Washington, 1990).

____ : Financial Audit : **FSLIC Resolution Fund's 1989 Financial Statements** (Washington, 1991).

____ : (1992a), Navy Ships : **Plans and Anticipated Liabilities to Terminate SSN-21 Program Contracts** (Washington, 1992).

____ : (1992b), Pension Pland : **Hidden Liabilities Increase Claims Against Insurance Program** (Washington, 1992).

____ : Environmental Liability : Property and Casualty Insurer Disclosure of Environmental Liabilitites (Washington, 1993).

____ : and Canada, Office of the Auditor General, Federal Government Reporting Study : A Joint Study (Gaithersbury, MD : USGAO, 1986).

59 - United States, General Accounting Office, Joint Financial Management Improvement Program, Financial Handbook for Federal Executives and Managers (Washington, 1992).

____ : (1992a), Facting the Facts of the CFO Act (Washington, 1992).

____ : (1992b), Strategies to Improve Communication between Program and Financial Managers (Washington, 1992).

____ : (1994a), Reinventing Government, The Financial Manager's Role (Washington, 1994).

____ : (1994b), Report on Financial Management Improvements 1993 (Washington, 1994).

60 - United States Office of Management and Budget, **"Form and Content of Agency Financial Statements,"** OMB Bulletin No. 93-02 (Washington, 1992).

___ : Federal Financial Management Status Report and 5- Year Plan (Washington, 1993).

___ : Budget of the United States Government : Analytical Perspectives, Fiscal Year 1995 (Washington, 1994).

61 - United States, **Treasury Department, Financial Management Service** (1989a), FMS Disbursement Guide (Washington, 1989).

___: (1989b), **Now That You're a Certifying Officer** (Washington, 1989).

___ : **Vendor Express and the Vendor** (Customer)(Washington, 1990).

62 - World Bank (1994a), **Adjustment in Africa : Reforms, Results and the Road Ahead** (New York: Oxford University Press, 1994).

___ : (1994b), **Averting the Old-Age Crisis** (Oxford, England; New York, Published for the World Bank by Oxford University Press, 1994).

___ : (1994c), Governance : **The World Bank's Experience** (Washington, 1994).

المترجم في سطور

**** حسن بن عبدالرحمن بن علي باحص .**

- من مواليد خميس مشيط ، بالمملكة العربية السعودية ، في عام ١٩٦٢م .

**** مؤهله العلمي والمهنى :**

- حاصل على درجة الماجستير في المحاسبة من جامعة ميامي - كورل قيلبز بالولايات المتحدة الأمريكية ، ١٩٩١م .
- حاصل على الزمالة السعودية فى المحاسبة .

**** وظيفته الحالية :**

- منسق البرامج الإعدادية الخاصة وعضو هيئة تدريب بالمعهد بقطاع المحاسبة .

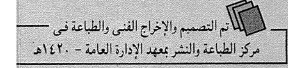
**** الأنشطة العلمية :**

- الإشراف علي العديد من بحوث التخرج لبرنامج الرقابة المالية (بعد الجامعة) .
- إنجاز العديد من الاستشارات في مجال المحاسبة .
- تصميم وتطوير عدد من البرامج وحلقة علمية في مجال المحاسبة والمراجعة .
- إعداد ومراجعة عدد من الحقائب في برامج المحاسبة .
- تدريس مواد ومواضيع مختلفة في المحاسبة والمراجعة باللغتين العربية والإنجليزية .
- منسق ومشرف عام لبحوث التخرج ، ومنسق لعدد من البرامج المختلفة .
- المشاركة في عدة حلقات وندوات متخصصة داخل وخارج المملكة .

هذا الكتاب :

هو الأول من نوعه الذى يهدف إلى الربط بين النظام الاقتصادى المالى ونظام الحسابات الحكومية ، حيث ظل الأخير مهملاً لفترة طويلة ، ولم تسع الحكومات لتنمية قدراتها المؤسسية لتتمكن من صياغة وتنفيذ سياسات مالية ناجحة . كما اهتم هذا الكتاب بالتطورات التاريخية ، ومقومات الأنظمة المحاسبية القائمة ، وعناصر معايير المحاسبة ، بالإضافة إلى مسائل أخرى يجب على الحكومات معالجتها ؛ ليتسنى لها إنجاز أعمالها بطريقة اقتصادية وفعَّالة .

ويتطرق الكتاب إلى الروابط المؤسسية بين النظامين ، ودور المعالجات الإلكترونية فى الأنظمة المحاسبية ، بالإضافة إلى أنه يستعرض أسلوبًا للمعالجة تتداخل فيه عدة معارف ، بحيث تتجاوز فاعليته إعداد الأساليب التجارية فى عمليات نظام المحاسبة الحكومية .


تم التصميم والإخراج الفنى والطباعة فى
مركز الطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٢٠هـ

السعر : ٢٥ ريالاً

ردمك : ٣-٠٥٦-١٤-٩٩٦٠